

Tesina:

**“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en
México,
Retos en su Diseño e Implementación”**

Para acreditar la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración
Pública (especialidad en Ciencia Política)

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Nacional Autónoma de México

Asesora:

Dra. María del Carmen Solórzano Marcial

Arturo Márquez Murrieta

Noviembre 2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México,
Retos en su Diseño e Implementación”**

**“Cuando te sientes abatido por el mal tiempo,
Cuando te sientes desalentado, pensando que todo está perdido;
Cuenta tus muchas bendiciones, nómbralas una por una,
Y te sorprenderá lo que el Señor ha hecho” *Johnson Oatman.***

**Aquí nombro las mías:
Mi mamá y mi papá,
Mis hermanos,
Olga, mi esposa,
Mis hijos:
Arturo, Juan Carlos e Isabel.**

¡Gracias!

**Agradezco a la División de Educación Continua y Vinculación,
también al apoyo de los miembros de la Coordinación de Ciencia
Política, particularmente la amabilidad y eficiencia de su Secretaria
Académica Luz María Cruz Parceró y su coordinadora Karla Valverde
Viesca.**

**La directora de mi tesina, María del Carmen Solórzano Marcial
contribuyó enormemente con sus observaciones críticas.
Sinceramente, gracias.**

**Quiero también agradecer a los cuatro sinodales María del Carmen
Roqueñi, María de los Ángeles Sánchez, Guillermo Farfán y Enrique
Gutiérrez por sus comentarios y su paciencia al trabajar conmigo a
través del correo electrónico.**

**“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México,
Retos en su Diseño e Implementación”**

Índice de Contenidos

INTRODUCCIÓN	6
CAPITULO I	12
DEFINICIONES	12
1. Tortura	12
2. Tortura psicológica.....	15
3. Tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes.....	16
4. Respeto debido a la dignidad inherente al ser humano	20
CAPITULO II	22
ANTECEDENTES Y DESCRIPCIÓN DEL PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA TORTURA	22
1. Marco legal internacional en materia de tortura	22
2. Proceso de construcción del Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.....	23
3. El Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura	25
4. Elementos principales del Protocolo	31
CAPÍTULO III	36
EL MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN	36
1. El mandato y los métodos de trabajo establecidos por el Protocolo.....	36
a) Independencia en su constitución	40
b) Independencia del personal.....	41
c) Independencia en el proceso de nombramiento	42
d) Independencia financiera	42
e) Transparencia.....	43
f) Composición de los mecanismos nacionales de prevención	43
2. Garantías y potestades con respecto a las visitas de los mecanismos nacionales de prevención.....	45
3. Lugares de detención.....	52
4. Seguimiento a las visitas de los mecanismos nacionales de prevención.....	58

**“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México,
Retos en su Diseño e Implementación”**

5. El MNP y la sociedad civil.....	61
CAPÍTULO IV	63
LA TORTURA EN MÉXICO	63
1. Contexto de la Tortura en México.....	63
a) Situación Legal	63
b) Diagnóstico de la Tortura en México	64
c) Los informes del Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura.....	66
d) La situación actual	68
2. El Mecanismo Nacional de Prevención en México.....	75
3. Alternativas jurídicas para la construcción del MNP en México	82
4. El Mecanismo Nacional de Prevención en Estados Federales.....	88
5. Un sistema procesal penal que propicia la tortura	91
6. La impunidad en las denuncias de tortura	97
7. Situación actual del Mecanismo Nacional de Prevención en México	100
CONCLUSIONES	103
BIBLIOGRAFÍA.....	113
ANEXOS.....	116
GLOSARIO.....	124

**“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México,
Retos en su Diseño e Implementación”**

CAPITÁN

Luego la cosa cambia, porque los castigos van siendo progresivamente más duros. Y al final todos hablan. Para serte franco, el único silencio que yo justifico es el de la primera sesión. Después es masoquismo. La cuenta que tenés que sacar es si vas a hablar cuando te rompan los dientes o cuando te arranquen las uñas o cuando vomites sangre o cuando... ¿A qué seguir? Bien sabés el repertorio, ya que constantemente ustedes lo publican con pelos y señales. Todos hablan, muchacho. Pero unos terminan más enteros que otros. Me refiero al físico, por supuesto. Todo depende de en qué etapa decidan abrir la boca. ¿Vos ya lo decidiste?

Silencio de Pedro.

**Mario Benedetti
Pedro y El Capitán**

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

Introducción

La tortura es la negación del ser humano, la negación de la dignidad del hombre en tanto que ser humano. La tortura constituye la más grave de las violaciones a los derechos fundamentales de las personas; destruye su dignidad al degradar su cuerpo y les causa heridas, muchas veces irreparables, en su mente y espíritu. Con la tortura, los valores y principios sobre los que se asienta toda forma de convivencia social pierden significado y vigencia.

La Convención contra la Tortura adoptada por las Naciones Unidas significó un enorme progreso al calificar como delito internacional la práctica de la tortura y crear los mecanismos para su denuncia.

El Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, es una importante herramienta para prevenir la tortura y mejorar las condiciones de detención y prevé mecanismos nacionales e internacionales para la prevención de estos actos.

El Protocolo fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre 2002 y entró en vigor el 22 de junio de 2006 por lo que los mecanismos nacionales de prevención debían ser constituidos a partir del 22 de junio de 2007. Para esa fecha, México solamente había anunciado que el Mecanismo Nacional de Prevención sería la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dentro de su Tercera Visitaduría, pero no quedaba claro su conformación, organización, estructura, integrantes, programas o funciones.

México ha mostrado su compromiso con la comunidad internacional al haber ratificado este Protocolo en abril de 2005. Ya desde 2001, México había jugado un rol decisivo al proponer la inclusión del mecanismo nacional de prevención, lo que destrabó el estancado proceso de negociación del Protocolo en la ONU.

El Protocolo busca asistir y apoyar a los Estados Partes a implementar sus obligaciones asumidas al ratificar la Convención contra la Tortura, y se basa en un sistema de visitas

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

regulares a todo lugar de detención para examinar y mejorar el trato de las personas privadas de libertad y sus condiciones de detención.

Estas visitas deben ser efectuadas por un Subcomité Internacional de las Naciones Unidas y por uno o varios mecanismos nacionales de prevención que el Estado Parte tiene la obligación de establecer, designar o crear.

No debe perderse de vista que las visitas del Protocolo no se limitan a cárceles, sino también a lugares que tradicionalmente han recibido menos atención, como estaciones migratorias, hospitales psiquiátricos, centros de detención militares, centros de detención de niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley, centros para adultos mayores, entre otros.

En México la tortura sigue siendo practicada por agentes del Estado. Numerosas denuncias han sido presentadas por organismos no gubernamentales y particulares, en las cuales se señala que la tortura se sigue practicando no sólo en escenarios extrajudiciales, sino incluso en el marco de las investigaciones judiciales, con el fin de intimidar a los detenidos, auto incriminarlos y obtener sus confesiones.

Esta situación ha sido constatada igualmente por otras organizaciones internacionales. El Informe del Relator para la Tortura de las Naciones Unidas, Sr. Nigel Rodley, concluye que es una práctica generalizada en México más no sistemática. Por su lado, el Informe 2003 de Amnistía Internacional expresa que sigue siendo generalizada la práctica de la detención arbitraria, la tortura y los malos tratos por parte de agentes de la policía, el Ejército y el ministerio público en los ámbitos estatal y federal.

México es parte de instrumentos internacionales que prohíben expresamente la tortura. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 7, señala que “nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos inhumanos o degradantes”. El artículo 5 de la Declaración Universal de Derechos Humanos manifiesta que “nadie será sometido a torturas ni penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.”

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

México también ha suscrito instrumentos específicos en materia de tortura, como son la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, de las Naciones Unidas, ratificada el 23 de enero de 1986, y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, ratificada el 22 de junio de 1987. A través de ambos instrumentos, México se obligó internacionalmente, entre otras cosas, a prevenir y sancionar la tortura y a tomar todas las medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole, eficaces para impedir la dentro de su jurisdicción.

En la actualidad, la tortura es considerada como una de las prácticas más reprobables y, por tanto, de mayor preocupación para toda la humanidad, de ahí que internacionalmente se le considere un delito de lesa humanidad. En nuestro país se encuentra expresamente prohibida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 14; 16; 19; 20, fracción II, y 22, en los cuales se incluye la prohibición de todo tipo de incomunicación, intimidación, maltrato o tortura. Asimismo, en el ámbito federal en la Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura se prohíbe de manera expresa; y en los estados de la República en diversos ordenamientos jurídicos y en su modalidad de leyes, o bien en los propios códigos penales se encuentra prohibida y prevista una punibilidad específica para los responsables; sin embargo, la descripción típica, así como las consecuencias jurídicas aplicables suelen ser distintas a lo previsto en los instrumentos internacionales de que nuestro país es parte, lo cual propicia un margen de impunidad.

Como Estado Parte de la Convención contra la Tortura y del Protocolo Facultativo contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, México se comprometió a establecer un Mecanismo Nacional de Prevención, MNP. En este trabajo trataremos de responder a la pregunta sobre ¿cuáles son las características que debe tener este organismo y cuáles son los retos para su implementación de acuerdo al propio Protocolo y a las experiencias y recomendaciones internacionales?

El objetivo de este trabajo es analizar las características que deberá tener el Mecanismo Nacional de Prevención MNP, de acuerdo al Protocolo Facultativo ratificado por el Estado mexicano y los retos que debe asumir con base a las experiencias y recomendaciones internacionales, tomando en cuenta que el Protocolo Facultativo prescribe una serie de

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

garantías pero no define el modelo de MNP. A pesar de ser un tema de la mayor relevancia para la preservación de las garantías individuales y los derechos humanos que deben caracterizar a un Estado de Derecho y democrático, ha recibido poca atención y estudio.

En ese sentido habrá que contrastar estos factores con lo que México implemente para dar cumplimiento a sus compromisos internacionales en esta materia y en específico para evaluar el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura establecido por nuestro país.

Por otro lado, es fundamental preguntarse si la puesta en práctica de un Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y las visitas del Subcomité para la Prevención de la Tortura de acuerdo al Protocolo Facultativo, serán suficientes para erradicar este tipo de conductas o bien se hace necesario que, además de implementar estas medidas de prevención, se lleven a cabo otras que incidan en las causas estructurales del sistema de justicia mexicano y en las prácticas y procedimientos de los diferentes actores que intervienen en un proceso penal que en lugar de desalentarlas las permiten y hasta justifican.

Este estudio desea responder al cuestionamiento de si un sistema de visitas como el que se plantea en el Protocolo será suficiente para combatir la tortura y los malos tratos, inhumanos o degradantes, si se parte de la consideración de que el andamiaje legal, procesal e institucional de la justicia mexicana es la causa estructural para alentar estas prácticas.

Para cumplir con el objetivo expuesto, se analiza si el Mecanismo Nacional de Prevención MNP se ajusta a las garantías establecidas en el Protocolo Facultativo y plantea un modelo pertinente de prevención de la tortura con base en las recomendaciones y experiencias internacionales.

En el primer capítulo se presentan definiciones básicas en el tema de tortura.

En el segundo capítulo se mencionan los instrumentos internacionales para prevenir y combatir la tortura, analizando el marco legal internacional en materia de tortura y se describe el Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura,

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

a fin de exponer sus características y principios, así mismo se hace un repaso del proceso de construcción del Protocolo.

En el tercer capítulo se describen los lineamientos y características de los Mecanismos Nacionales de Prevención, así como las diferentes opciones de conformación. Para ello se analiza el mandato y los métodos de trabajo establecidos por el Protocolo como marco de referencia para el diseño y puesta en marcha del MNP que debe crear el Estado Mexicano.

En el cuarto capítulo se revisa el contexto de la tortura en México a manera de diagnóstico sobre la situación actual.

Se revisan los informes que han presentado los relatores especiales de la ONU en materia de tortura, tanto los generales como los particulares sobre México. Asimismo, los informes que México ha presentado a las Comisiones y Comités específicos tanto de la ONU como del sistema interamericano en materia de tortura, a fin de conocer tanto lo que los organismo multilaterales han informado sobre la situación de los derechos humanos y de la tortura en nuestro país, como las respuestas que ha dado el gobierno mexicano.

Se revisan principalmente las convenciones y tratados que ha ratificado México en materia de derechos humanos y en específico contra la tortura y la prevención de la tortura, tanto en el sistema de las Naciones Unidas como del sistema interamericano. Ello sirve como el eje referencial del trabajo, en especial la Convención contra la Tortura y su Protocolo Facultativo.

Para todo ello se toman de referencia los materiales de trabajo y textos que han publicado algunas organizaciones internacionales de derechos humanos como la Asociación para Prevenir la Tortura, APT o la Organización Mundial contra la Tortura, OMCT, entre otras. Cabe señalar que en estas organizaciones se encuentran los expertos internacionales más reconocidos en la materia, así como la recopilación de materiales más seria y acuciosa.

Es de particular interés los acuerdos establecidos en los últimos años entre el gobierno mexicano y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

OACNUDH, en particular los resultados y recomendaciones derivadas del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, presentado en 2003. Igualmente y derivado de esos compromisos internacionales, lo establecido por el Programa Nacional de Derechos Humanos de 2005, en particular lo que se refiere a la tortura.

Además, se toma en cuenta como marco jurídico referencial la legislación mexicana en esa materia, como la Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura, así como las disposiciones constitucionales relativas.

El estudio toca muy brevemente los desafíos para la implementación del Protocolo como restricciones de acceso (en particular a centros militares y de alta seguridad) y la falta de capacitación sobre derechos humanos y metodología de visitas a lugares de detención, y deja de manifiesto la necesidad de profundizar más sobre la implementación del MNP en México a través de propuestas más concretas sobre el diseño, operación y marco normativo de dicho mecanismo.

Se comentan también los retos particulares en estados federales, de gran extensión geográfica, como México, en la implementación del Protocolo, ya que es fundamental tanto la voluntad política del gobierno federal, al ser responsable por la implementación de tratados internacionales, como la de los gobiernos estatales, que tienen jurisdicción en muchos ámbitos de privación de libertad.

Finalmente se analiza el rol de las instituciones nacionales de derechos humanos, toda vez que muchas cuentan con mandato y práctica de visitas a lugares de detención. No obstante, se ha planteado que no siempre cuentan con una efectiva autonomía.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

Capítulo I Definiciones

1. Tortura

La tortura es una forma extrema de la agresión que invade el cuerpo y la mente de una persona con la finalidad de matar en ella su dignidad, sus símbolos, sus objetos, su palabra¹.

La definición de la tortura que cuenta con el mayor grado de aceptación a nivel internacional corresponde a la definición contenida en la Convención contra la Tortura². El Artículo 1 de esta Convención define la tortura en los siguientes términos:

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

De este artículo se desprenden tres elementos fundamentales que definen la tortura:

- a) debe tratarse de dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o psicológicos;

¹ Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. 2003.

² Resolución A/RES/39/46 del 10 de Diciembre de 1984, y que entró en vigor el 26 de junio de 1987

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

- b) deben infligirse a la persona con una intención deliberada, y;
- c) deben ser infligidos por funcionarios públicos o por una persona en ejercicio de funciones públicas, a instigación de estos o con su consentimiento o aquiescencia³.

Aunque existen variadas definiciones de la tortura a nivel internacional y regional, estos elementos constitutivos contemplados en la Convención contra la Tortura son comunes a las otras definiciones.

Los actos que no responden cabalmente a esta definición, en particular los actos que carezcan de los elementos de intencionalidad o que no hayan sido cometidos con los fines especificados, pueden constituir tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes con arreglo al artículo 16 de la Convención. Los actos encaminados a humillar a la víctima constituyen un trato o pena degradante aun cuando no se hayan infligido dolores graves⁴.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos señala que ha observado que los actos de tortura se cometen con muy diversas finalidades: en la investigación de delitos; para incriminar, como medio intimidatorio; como castigo personal; como medida preventiva; como pena o con cualquier otro fin, además de la incomunicación, así como la limitación en el ejercicio de los derechos de defensa⁵ que le corresponden al detenido⁵.

Otra definición de tortura se halla en el Artículo 2 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura⁶, que establece lo siguiente:

“Para los efectos de la presente Convención 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

³ Boeglin, Nicolás y Debra Long. El Protocolo Facultativo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Un Manual para la Prevención. Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH y Asociación para la Prevención de la Tortura APT. San José, Costa Rica, 2004.

⁴ Informe del Relator Especial sobre la cuestión de la tortura, Manfred Nowak. Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con la tortura y la detención tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. Comisión de Derechos Humanos, 62º período de sesiones. Consejo Económico y Social. Naciones Unidas. 16 de diciembre de 2005.

⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH. Recomendación General 10 Sobre la práctica de la tortura. México, D. F., a 17 de noviembre de 2005.

⁶ Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, Art. 5

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica. No estarán comprendidos en el concepto de tortura las penas o sufrimientos físicos o mentales que sean únicamente consecuencia de medidas legales o inherentes a éstas, siempre que no incluyan la realización de los actos o la aplicación de los métodos a que se refiere el presente artículo.”

Partiendo de esa base, la jurisprudencia interamericana ha determinado que para que un acto sea constitutivo de tortura en virtud del Artículo 5(2), deben estar presentes los siguientes tres elementos:

- a) una acción deliberada o acto intencional,
- b) que la víctima sufra dolor o angustia físicos o psicológicos,
- c) una finalidad por la que aplicar la tortura.

A diferencia de otros instrumentos internacionales que definen la tortura, el Artículo 2 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura no establece como requisito que el sufrimiento sea «severo» o alcance un determinado nivel de intensidad. Sin embargo, la jurisprudencia interamericana posterior ha establecido que para calificar un acto de tortura, el dolor o sufrimiento causado debe ser, en efecto, severo o intenso.⁷

Es la indefensión de la víctima en una determinada situación lo que hace que sea especialmente vulnerable a cualquier tipo de presión física o mental. La tortura, en cuanto la violación más grave del derecho de la persona a su integridad y dignidad, entraña la indefensión de la víctima, esto es, que quede totalmente a merced de otro. Este suele ser el caso de las personas privadas de libertad. De acuerdo al Relator Especial sobre la cuestión de la tortura, Manfred Nowak, los criterios determinantes para distinguir la tortura de tratos o

⁷ Ver, p. ej., Caesar, supra nota 291, párr. 50; Luis Lizardo Cabrera c. República Dominicana, Caso 10.832, Informe No. 35/96, Comisión I.D.H., Informe Anual 1997, OEA/Ser.L/V/II.98 Doc. 6 rev. (1997), párr. 85. No obstante este requisito, la jurisprudencia no ha definido el alcance de «severo», por lo que no existe una línea clara para distinguir tortura de otras formas de maltrato.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

penas crueles, inhumanos o degradantes son más bien el propósito de la conducta y la indefensión de la víctima, antes que la intensidad de los dolores o sufrimientos infligidos⁸.

2. Tortura psicológica

La tortura no se limita a la violencia física, también se puede infligir mediante el sometimiento a sufrimiento psicológico o angustia moral.

Aun cuando existe un régimen jurídico de prohibición absoluta de todas las formas de tortura, tanto física como psicológica, respecto de esta última se ha reconocido que las amenazas y el peligro real de someter a una persona a lesiones físicas produce, en determinadas circunstancias, una angustia moral de tal grado que puede ser considerada “tortura psicológica”⁹.

Asimismo, algunos actos de agresión infligidos a una persona se califican como tortura psicológica, particularmente los actos que han sido preparados y realizados deliberadamente contra la víctima para suprimir su resistencia psíquica y forzarla a autoinculparse o a confesar determinadas conductas delictivas o para someterla a modalidades de castigos adicionales a la privación de la libertad en sí misma. El carácter extremo de la experiencia de tortura es suficientemente poderoso por sí mismo como para generar consecuencias mentales y emocionales, sea cual fuere el estado psicológico previo de la persona.

La tortura psicológica constituye un ataque a los mecanismos fundamentales de funcionamiento individual y social de la persona. En esas circunstancias, el torturador no sólo trata de incapacitar físicamente a la víctima, sino también de desintegrar su personalidad. “El torturador aspira a destruir la idea de la víctima de que tiene sus raíces en una familia y una sociedad como ser humano con sus ensueños, sus esperanzas y sus aspiraciones de futuro. Al deshumanizar y quebrar la voluntad de su víctima, el torturador crea un ejemplo aterrador para todos aquellos que después se pongan en contacto con ella. De esta forma, la tortura puede quebrar o dañar la voluntad y la coherencia de

⁸ Informe del Relator Especial sobre la cuestión de la tortura, Manfred Nowak. Op. Cit.

⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH. Op. Cit.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

comunidades enteras. Además, la tortura puede dejar daños profundos en las relaciones íntimas entre cónyuges, padres e hijos y otros miembros de la familia, así como en las relaciones entre las víctimas y sus comunidades”¹⁰.

Los principales trastornos psiquiátricos asociados a la tortura son los estados depresivos, que son constantes entre los supervivientes de la tortura (estado de ánimo deprimido, interés disminuido en casi todas las actividades, trastornos de alimentación y del sueño, agitación, fatiga, sentimiento de inutilidad, falta de concentración, ideas de suicidio); además del estrés postraumático, que se detecta sobre todo con la presencia de trastornos de la memoria en relación con el trauma, tales como recuerdos intrusivos, pesadillas e incapacidad de recordar aspectos importantes del trauma. La víctima puede ser incapaz de recordar, con precisión, detalles específicos de los actos de tortura, pero sí podrá recordar los principales aspectos de su experiencia¹¹.

La finalidad de la tortura es generalmente obtener una confesión o información; sin embargo, según el Protocolo de Estambul, uno de los objetivos fundamentales de la tortura psicológica es reducir al sujeto a una posición de desvalimiento y angustia extremos que pueda producir un deterioro de las funciones cognoscitivas, emocionales y del comportamiento, ya que la tortura constituye un ataque a los mecanismos fundamentales de funcionamiento psicológico y social de la persona. En esas circunstancias, el torturador no sólo trata de incapacitar físicamente a la víctima, sino también de desintegrar su personalidad¹².

3. Tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes

A diferencia de la tortura como tal, los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes no son objeto de una definición precisa en la Convención contra la Tortura, ni en otro instrumento de derechos humanos. La Convención contra la Tortura se refiere simplemente a actos que no caen dentro de la definición de la tortura del Artículo 19. Ello puede generar cierta incertidumbre para distinguir el momento en que se está en presencia de otras formas

¹⁰ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH. Op. Cit.

¹¹ Protocolo de Estambul, Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Naciones Unidas, Nueva Cork y Ginebra, 2001.

¹² Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH. Op. Cit.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

de malos tratos del momento en que se está en presencia de actos de tortura. Es la razón por la cual los actos distintos de la tortura han sido ampliamente definidos por la jurisprudencia de órganos universales y regionales de derechos humanos y por expertos en derechos humanos. Las interpretaciones jurisprudenciales consideran que estos actos pueden ser distinguidos de la tortura como tal cuando han sido infligidos sin ninguna finalidad específica. Sin embargo, para que un acto sea considerado como un trato o una pena cruel, inhumana o degradante, tiene que haber sido infligido por funcionarios públicos o por una persona en ejercicio de funciones públicas, a instigación de estos o con su consentimiento o aquiescencia. Un conjunto de decisiones jurisprudenciales a nivel universal y regional indica que, por ejemplo, condiciones deplorables de detención pueden llegar a un grado tal de gravedad que son consideradas como un trato o pena cruel, inhumano o degradante¹³.

El trato inhumano se define como el hecho de infligir un sufrimiento, físico o psíquico, de una determinada intensidad. En éste ámbito, se enmarcan como tratos inhumanos los malos tratos infligidos a detenidos, las violencias cometidas durante un arresto, una detención provisional o un interrogatorio. Asimismo, el aislamiento total, a la vez social y sensorial, dentro de una celda de los detenidos, que puede llevar a la destrucción de la personalidad, constituye una forma de trato inhumano que no puede justificarse por exigencias de seguridad. La incomunicación durante un largo periodo de tiempo constituye, por lo tanto, un trato inhumano¹⁴.

El criterio esencial para distinguir la tortura de otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes es la intensidad del sufrimiento, es decir que en vista de su gravedad o intensidad, un hecho o práctica puede constituir tortura o pena o trato inhumano o degradante.¹⁵ En el caso de los menores, cuando se analiza si un determinado acto es constitutivo de tortura, éste se debe someter a un nivel de escrutinio más riguroso, sobre el grado de sufrimiento que llega a implicar tortura, tomando en cuenta, por ejemplo, factores como la edad y el sexo, el efecto de la tensión y el miedo que se haya experimentado, el

¹³ Boeglin, Nicolás y Debra Long. Op. Cit.

¹⁴ Didier Rouget. Prevenir la tortura: Mecanismos internacionales y regionales para luchar contra la tortura. Asociación para la Prevención de la Tortura, APT. Ginebra, agosto 2000.

¹⁵ Organización Mundial contra la Tortura, OMCT. La prohibición de la tortura y los malos tratos dentro del sistema interamericano: Manual para víctimas y sus defensores. Pag. 105

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

estado de salud de la víctima, y su madurez.¹⁶ Igualmente por lo que se refiere a las personas con discapacidades mentales.

Con respecto al trato degradante, el carácter degradante se expresa en un sentimiento de miedo, ansia e inferioridad con el fin de humillar, degradar y de romper la resistencia física y moral de la víctima.¹⁷ El trato degradante se define como el maltrato tendiente a crear en la víctima sentimientos de terror, angustia e inferioridad, con el objeto de humillarla, de envilecerla, a los ojos de los demás y a los suyos propio, y de quebrantar eventualmente su resistencia física o moral. Se consideran tratos degradantes las vejaciones de carácter racista infligidas a los detenidos por personal penitenciario o policías¹⁸.

Un aspecto consustancial al concepto de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes es el uso desproporcionado de las facultades policiales. Golpear a un recluso con una porra para que confiese su culpabilidad se puede considerar tortura si se infligen dolores o sufrimientos graves; golpearlo con una porra camino a su celda o de vuelta de ella podría constituir trato cruel, inhumano o degradante; sin embargo, golpear a manifestantes callejeros con la misma porra para dispersar una manifestación no autorizada o una revuelta en una prisión, por ejemplo, se podría considerar uso legítimo de la fuerza por los agentes del orden¹⁹. Algunos autores, como Herman Burgers que presidió el grupo de trabajo que se encargó de redactar la Convención contra la Tortura en los ochenta, han argumentado que las víctimas que se quiere proteger con la prohibición de la tortura y de los tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes, en el sentido de los artículos 1 y 16, se deben entender como las personas privadas de libertad o que estén de hecho bajo el poder o a merced de los encargados de administrar el trato o la pena²⁰.

Dado que la aplicación de la ley a sospechosos de haber cometido un delito, a alborotadores o terroristas puede obligar a que la policía u otros cuerpos de seguridad hagan un uso legítimo de la fuerza e incluso de armas que pueden causar la muerte, sólo podrá

16 Idem Pag. 105

17 Idem Pag. 106

18 Didier Rouget. Op. Cit.

19 Informe del Relator Especial sobre la cuestión de la tortura, Manfred Nowak. Op. Cit.

20 Idem.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

considerarse trato o pena crueles o inhumanos si la fuerza empleada es desproporcionada en relación con los fines que se pretende lograr y causa dolores o sufrimientos que lleguen a determinado nivel. Calificar el uso de la fuerza de lícito, con arreglo al artículo 16 de la Convención contra la Tortura o el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles o Políticos, o de excesivo dependerá de la proporcionalidad de la fuerza empleada en determinada situación. El uso desproporcionado o excesivo de las facultades policiales equivale a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y siempre está prohibido. Ahora bien, el principio de proporcionalidad, con el que se evalúa el uso lícito de la fuerza para determinar que no constituye tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, se aplica únicamente a situaciones en que el interesado todavía está en condiciones de utilizar a su vez la fuerza contra un agente del orden o un tercero. Tan pronto como la persona deja de estar en condiciones de resistir al uso de la fuerza, esto es, cuando el agente del orden lo reduce a una situación de indefensión, el principio de proporcionalidad ya no tiene aplicación²¹.

Con independencia de que el principio de proporcionalidad en el uso de la fuerza sea un factor determinante de los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, el elemento que está siempre presente en los fundamentos de la prohibición de estos tratos o penas es el concepto de indefensión de la víctima. Dicho de otro modo, mientras alguien pueda resistirse al grado de uso por los agentes del orden de una fuerza legítima dada la situación, el uso de la fuerza no corresponde a la prohibición de los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Ahora bien, desde el momento en que el interesado queda de hecho a merced del agente de policía (esto es, *hors de combat* o incapaz de resistirse o de huir del lugar, está arrestado y esposado, detenido en una furgoneta o una celda de la policía u otros casos semejantes), no procede determinar la proporcionalidad y deja de ser permisible el uso de la coerción física o mental. Si la coerción da lugar a dolores o sufrimientos graves que se infligen con determinado propósito, entonces deberá considerarse incluso tortura. Cuando los métodos de interrogatorio no alcanzan el nivel de dolores o sufrimientos graves, sino que persiguen humillar al recluso, aun así se considerarán tratos o penas degradantes en violación del artículo 16 de la Convención contra la Tortura o del artículo 7 del Pacto

²¹ Idem.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

Internacional de Derechos Civiles y Políticos, o de ambos artículos. Además, el artículo 10 del Pacto consagra un derecho particular a un trato humano y digno que únicamente se aplica a las personas privadas de libertad²².

4. Respeto debido a la dignidad inherente al ser humano

La Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura garantiza el derecho de todas las personas privadas de libertad a ser tratadas con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano. Ello no se limita a constatar la existencia de tortura o de malos tratos: debe, asimismo, detectar los factores de riesgo de malos tratos y, para ello, determinar si existen condiciones o circunstancias, generales o específicas, de forma aislada o combinadas, susceptibles de degenerar en prácticas o tratos inadmisibles. Es decir que para evaluar una situación, se debe tener en cuenta el conjunto de las condiciones de detención, puesto que éstas pueden, debido a su efecto combinado en particular, constituir un trato inhumano y degradante. Así, por ejemplo, el efecto acumulativo del hacinamiento en los establecimientos penitenciarios, un régimen de actividades inadecuado y la falta de instalaciones sanitarias, constituye un trato inhumano y degradante²³.

El Estado, como institución responsable de los establecimientos de detención, debe garantizar el respeto a los derechos de los detenidos que se encuentran bajo su control absoluto. El acto de reclusión implica un compromiso específico y material de proteger la dignidad humana del recluso mientras esté bajo su custodia, lo que incluye su protección frente a las posibles circunstancias que puedan poner en peligro su vida, salud e integridad personal, entre otros derechos.²⁴ Las personas detenidas ilegalmente son especialmente vulnerables y, por tanto, tienen más probabilidades de sufrir la violación de este derecho.

Todo uso de la fuerza que no sea estrictamente necesario para reducir a un detenido constituye un atentado a la dignidad humana. Las penas corporales son *per se* incompatibles debido a su naturaleza intrínsecamente cruel, inhumana y degradante.

²² Idem.

²³ Didier Rouget. Op. Cit.

²⁴ Organización Mundial contra la Tortura, OMCT. Op. Cit., Pag. 107

**“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México,
Retos en su Diseño e Implementación”**

Capítulo II

Antecedentes y descripción del Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura

1. Marco legal internacional en materia de tortura

Los Estados Partes en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de las Naciones Unidas –en adelante “la Convención contra la Tortura”– tienen la obligación expresa de tomar una serie de medidas para prevenir la tortura y otros malos tratos. En efecto, el artículo 2 (1) de la Convención contra la Tortura, se refiere a los esfuerzos que deben emprender los Estados Partes para prevenirla:

(1). 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.

Por su parte, el artículo 16 (1) de esta misma Convención se refiere a actos que constituyen tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y que no llegan a constituir actos de tortura, de acuerdo a la definición dada por el artículo 1 de la citada Convención. Se trata de actos igualmente prohibidos y deben ser, por tanto, objeto de medidas de carácter preventivo:

(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 Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

En consecuencia, los Estados Partes a la Convención contra la Tortura se encuentran ya obligados a tomar una serie de medidas preventivas, de conformidad con las disposiciones en ella contenidas.

2. Proceso de construcción del Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes

Desde la década de 1970, Jean Jacques Gautier, filántropo suizo, defendió la idea de un mecanismo preventivo contra la tortura basado en un sistema de visitas regulares a lugares de detención, inspirándose en la experiencia adquirida por la Cruz Roja en visitas a lugares de detención durante los conflictos armados. Se inicia así un largo proceso de negociación que culminaría con la adopción del Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes de las Naciones Unidas por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre del 2002²⁵.

Tras realizar un exhaustivo estudio sobre los mecanismos de lucha contra la tortura existentes en el momento, Gautier concluyó que el modelo de visitas a prisioneros de guerra efectuadas por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) era sin lugar a duda el más eficaz para prevenir este tipo de abusos. Sin embargo, dado el carácter secreto de la práctica de la tortura - que se comete generalmente en lugares de detención ajenos a toda mirada externa - era importante explorar la posibilidad de realizar inspecciones regulares en cualquiera de estos lugares y en cualquier momento²⁶.

En 1978 iniciaron las primeras negociaciones para la elaboración de un instrumento universal en la materia, dando lugar a la adopción, en 1984, de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes de las Naciones Unidas, así como al establecimiento del Comité contra la Tortura. En marzo de 1980 Costa Rica toma la iniciativa sometiendo formalmente a las Naciones Unidas un proyecto de Protocolo Facultativo a la

²⁵ Boeglin, Nicolás y Debra Long. Op. Cit.

²⁶ Idem.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

Convención contra la Tortura, con la indicación de que esta propuesta sería examinada tan solo después de que fuera adoptada dicha convención.

En 1987 el Comité Suizo contra la Tortura (CSCT) y la Comisión Internacional de Juristas (CIJ) redoblaron sus esfuerzos en favor de una opción universal. Ambas ONG elaboraron un segundo borrador de texto, el cual fue discutido con sus aliados regionales, el Comité de Expertos para la Prevención de la Tortura en las Américas (CEPTA) para América Latina, y el Comité Austriaco contra la Tortura (CACT) en Europa. Esta segunda versión del Protocolo Facultativo retomaba el texto original presentado por Costa Rica en 1980, pero actualizándolo y ampliándolo a partir de la experiencia adquirida con el establecimiento del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura (CPT), que inspiró notablemente a los redactores del texto en lo que se refiere a las disposiciones operativas y prácticas. El texto fue nuevamente apadrinado por Costa Rica, quien decidió presentarlo formalmente en enero de 1991 a la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas (CDH) para su examen y aprobación. De esta manera, once años después de un primer intento, la opción de un mecanismo universal de visitas in situ volvía a tocar la puerta de las Naciones Unidas, iniciándose un proceso de gestación que duraría más de 10 años, y que culminaría tan solo el 18 de diciembre del 2002, con su adopción por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas²⁷.

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas decide conformar en 1992 un “Grupo de Trabajo a composición abierta” encargado de elaborar un proyecto de Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura²⁸.

El proyecto original de Protocolo Facultativo no hacía referencia alguna a mecanismos nacionales de visitas. En el 2001, la delegación de México presenta esta novedosa idea de incorporar mecanismos nacionales con el fin de superar el impasse en el que se encontraban las negociaciones y en un intento de relanzar la discusión que había llegado a un “punto muerto” en el año 1999²⁹.

²⁷ Idem

²⁸ Idem

²⁹ Idem

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

En la sesión de la Comisión de Derechos Humanos de marzo del año 2002, Costa Rica sometió una resolución a este órgano instando a los Estados Miembros a aprobar el Proyecto de Protocolo Adicional preparado por la Presidenta-Relatora³⁰.

El texto se presenta en plenaria de la CDH el 25 de abril y se aprueba por 29 votos a favor, 10 en contra y 14 abstenciones³¹.

En julio del 2002, el Proyecto de Protocolo Facultativo es sometido al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), que constituye la etapa siguiente en el proceso de adopción. El 24 de julio del 2002, la resolución que llama a los Estados a adoptar el Proyecto de Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura es adoptada por la mayoría de los Estados miembros del ECOSOC : 35 a favor, 8 en contra, 10 abstenciones³².

El 18 de diciembre de 2002, la Asamblea General de las Naciones Unidas adopta el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, abriéndolo a la ratificación y adhesión de los Estados Partes, con una cómoda mayoría de: 127 votos a favor, 4 en contra (Estados Unidos, Islas Marshall, Nigeria y Palau) y 42 abstenciones. Países como Arabia Saudita, Cuba, China, Egipto, Israel, Japón, Libia, Siria y Sudán, que habían tradicionalmente votado en contra del proyecto de Protocolo Facultativo, prefieren esta vez abstenerse³³.

3. El Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura

A pesar del marco jurídico internacional para combatir la tortura y de las amplias facultades del Comité contra la Tortura, ésta práctica aún persiste y se extiende por todo el mundo. Ello ha dado pie para enfocar de una manera distinta la tortura desde la perspectiva de su prevención.

³⁰ Idem

³¹ Idem

³² Idem

³³ Idem

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

El Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura, parte de la consideración que cuanto más abiertos y transparentes sean los lugares de detención, menores serán los abusos que ahí se cometen. Al ser por definición lugares cerrados y a veces herméticos al mundo exterior, las personas privadas de libertad se encuentran en una alarmante situación de vulnerabilidad y de indefensión ante los abusos de toda índole de los que pueden ser objeto, incluyendo la tortura, los malos tratos y otras violaciones de los derechos humanos. El ejercicio de sus derechos así como la satisfacción de sus necesidades básicas depende en exclusiva de las autoridades a cargo del lugar de detención.

El sistema que instituye el Protocolo Facultativo está concebido para prevenir las violaciones, en vez de reaccionar a éstas después de que hayan ocurrido. El enfoque preventivo del Protocolo se basa sobre visitas regulares y periódicas de monitoreo a lugares de detención, realizadas por órganos de expertos encargados de inspeccionar las instalaciones y el trato brindado a las personas detenidas, en aras de prevenir los abusos. Por el contrario, la mayoría de los mecanismos de derechos humanos existentes, incluyendo el Comité contra la Tortura, son órganos de monitoreo que intervienen en una situación de violación a los derechos humanos a posteriori, es decir una vez que se ha consumado dicha violación o que se ha recibido una comunicación alegando una presunta violación. Para tomar un ejemplo, si bien el Comité contra la Tortura puede efectuar visitas a un Estado Parte, sólo lo puede hacer si ha recibido previamente indicaciones fundadas de que la tortura está siendo practicada de manera sistemática y si ha recibido el previo consentimiento del Estado³⁴.

Frente a ello, el Protocolo Facultativo busca establecer con el Estado Parte un mecanismo que fomente una verdadera colaboración en aras de prevenir la tortura, en vez de proceder a una condena pública del Estado Parte por violaciones ocurridas. Aunque los mecanismos existentes de derechos humanos, incluyendo el Comité contra la Tortura, también buscan mantener de alguna manera un diálogo constructivo con el Estado, son ante todo mecanismos de control internacional que basan su labor en el examen público del cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados. En ese sentido, el sistema

³⁴ Idem.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

ideado por el Protocolo aspira a mantener una cooperación y un diálogo constructivo de manera sostenida con los Estados Partes, con el objetivo de ayudar a las autoridades competentes a implementar los cambios necesarios para prevenir, a largo plazo, la tortura y otras formas de malos tratos³⁵.

Desde el Preámbulo del Protocolo Facultativo se advierte que se hace necesario contar con nuevas medidas de carácter preventivo para alcanzar plenamente los objetivos previstos en la Convención contra la Tortura. De esta manera, el Preámbulo presenta el Protocolo Facultativo como una herramienta útil para ayudar a los Estados Partes de la Convención a cumplir mejor las obligaciones previamente contraídas³⁶.

El Preámbulo hace también una referencia expresa a las “personas privadas de libertad”. Estas personas son especialmente vulnerables y se encuentran particularmente expuestas al riesgo de ser sometidas a actos de tortura, o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como a otras violaciones de los derechos humanos. Y esto debido al hecho de que su seguridad y bienestar se encuentran bajo la responsabilidad directa de las autoridades de custodia. Estas autoridades deben garantizar tratos y condiciones de detención que respeten la dignidad y los derechos humanos de las personas privadas de libertad. Por ello, aún cuando los Estados deban implementar una serie de medidas de carácter preventivo, el Preámbulo pone de manifiesto que el elemento central del Protocolo Facultativo es el establecimiento de un mecanismo de visitas periódicas a los lugares de detención, a fin de fortalecer la protección de las personas privadas de libertad³⁷.

El Preámbulo también pone de relieve la necesidad de complementar los esfuerzos internacionales y nacionales, con el objetivo de lograr una protección más eficaz y sostenida de las personas privadas de libertad. Es este el fundamento básico del nuevo enfoque contenido en el Protocolo Facultativo, de permitir visitas periódicas efectuadas tanto por parte de un órgano internacional, como por parte de órganos nacionales³⁸.

³⁵ Idem.

³⁶ Idem.

³⁷ Idem.

³⁸ Idem

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

El Protocolo Facultativo se divide en seis partes y un preámbulo. La Parte I se refiere a las obligaciones de los Estados Partes con respecto, tanto al mecanismo nacional como al internacional. La Parte II establece la creación de un nuevo órgano internacional, el “Subcomité” y precisa el procedimiento de designación de sus miembros así como su funcionamiento. La Parte III precisa el mandato del Subcomité de conformidad al Protocolo Facultativo. La Parte IV detalla la obligación para los Estados Partes de establecer uno o varios mecanismos nacionales de prevención y precisa el mandato, las garantías y competencias que deben reconocérseles. La Parte V permite a los Estados Partes eximirse provisionalmente de las disposiciones contempladas en la Parte III (relativa al Subcomité) o a la Parte V (relativa a los mecanismos nacionales de prevención) del Protocolo Facultativo, pero no de ambas. La Parte VI incluye las disposiciones financieras para el funcionamiento del Subcomité y establece un Fondo Especial para ayudar a los Estados a implementar las recomendaciones efectuadas como resultado de una visita del Subcomité, así como para apoyar programas de capacitación a los mecanismos nacionales de prevención. La Parte VII contiene algunas disposiciones finales relativas a la entrada en vigor del Protocolo Facultativo, su alcance y las modalidades para la cooperación con otros órganos relevantes³⁹.

El Protocolo establece un sistema dual de prevención que se articula a partir de un mecanismo internacional (con la creación de órgano internacional de expertos independientes) cuya labor complementará la del mecanismo nacional (órgano nacional independiente que los Estados se comprometen a crear al ratificar el Protocolo). Ambos mecanismos efectuarán visitas periódicas a lugares de detención con el fin de monitorear la situación, proponer recomendaciones y trabajar de manera constructiva con los Estados para ayudarlos a mejorar la situación de las personas privadas de libertad⁴⁰.

El mecanismo internacional es el “Subcomité para la Prevención de la Tortura”, integrado inicialmente por un grupo de diez expertos independientes provenientes de distintas profesiones, este grupo aumentará a veinticinco a partir de la 50ª ratificación. Tiene mandato

³⁹ Idem

⁴⁰ Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura, Naciones Unidas, A/RES/57/199, 9 de enero de 2003.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

para realizar visitas regulares a lugares de detención en todos los Estados Partes en el Protocolo. Al final de su visita, el Subcomité debe enviar un informe escrito incluyendo sus recomendaciones a las autoridades competentes. Este informe es de carácter confidencial, salvo que el propio Estado Parte consienta en publicarlo o bien se niegue a colaborar con el Subcomité. El Subcomité también tiene un importante papel en material de asesoría técnica a los Estados y a los mecanismos nacionales⁴¹.

El Mecanismo Nacional de Prevención consiste en la designación por parte del Estado de entidades nacionales que también tendrán facultades para efectuar visitas a lugares de detención. Cada Estado Parte en el Protocolo tiene la obligación de crear o de mantener si ya existen, dichos mecanismos, dentro del año que sigue a la entrada en vigor del Protocolo (o bien, si ya ha entrado en vigor, dentro del año que sigue a la ratificación o adhesión al Protocolo). A fin de garantizar su independencia y asegurarse que funcionarán libres de toda interferencia indebida por parte del Estado, el Protocolo fija, por vez primera en un instrumento internacional, los criterios y las garantías específicas que deben ser respetadas por los Estados a la hora de crearlas o de designarlas. El texto no especifica la forma que tienen que tomar estos mecanismos, dejando cierto margen de maniobra a los Estados para escoger entre diversas instituciones tales como comisiones de derechos humanos, defensorías del Pueblo u Ombudsman, comités parlamentarios e incluso organismos de la sociedad civil (o un esquema que articule estas entidades), las que serán designadas para cumplir esta función⁴².

El órgano internacional y el órgano nacional deben trabajar de manera complementaria y pueden mantener reuniones conjuntas e intercambiar información, incluso de manera confidencial si es del caso. Ambos componentes del esquema previsto deben mantener una estrecha relación de colaboración de manera tal que el mecanismo nacional, presente en forma permanente en el país, refuerce la labor del su homólogo internacional, que por definición, tendrá una presencia física esporádica en el territorio del Estado.

⁴¹ Idem

⁴² Idem

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

Los miembros de ambos órganos (el internacional por un lado, el nacional por otro) tienen como mandato el de realizar visitas a lugares de detención de manera periódica. Por su lado, el Subcomité internacional debe elaborar un calendario de visitas periódicas a todos los Estados Partes y escoger los lugares de detención que serán visitados por sus miembros. Puede además proponer al Estado visitas adicionales de seguimiento si lo considera oportuno. Por su parte, el mecanismo nacional de prevención está naturalmente llevado a realizar sus visitas de manera más frecuente y regular en razón de su presencia permanente en el país⁴³.

Al ratificar (o acceder) al Protocolo Facultativo, cada Estado acepta que los integrantes de ambos órganos tengan acceso a cualquier lugar de detención que se encuentre bajo su jurisdicción o control, y ello sin tener que solicitar su previo consentimiento. Los integrantes a cargo de una visita serán habilitados a realizar entrevistas de manera privada y sin testigos con cualquier persona privada de libertad, u otras personas de su elección, tales como oficiales de seguridad, personal médico, o parientes de los detenidos. Tendrán acceso irrestricto a todos los expedientes de los detenidos o prisioneros, y tendrán el derecho de revisar los reglamentos disciplinarios, el régimen de sanción y cualquier otra documentación que estimen de relevancia para su labor, tales como el número de personas que se encuentran detenidas, el número de plazas disponibles, etc. El equipo de visitantes podrá inspeccionar el conjunto de las instalaciones y tener acceso a cualquier local, incluyendo, por ejemplo, las cocinas, las celdas de aislamiento, los baños, las áreas para el ejercicio físico, los consultorios médicos, etc⁴⁴.

La amplia definición de la expresión “lugares de detención” adoptada por el Protocolo garantiza una protección a toda persona que se encuentre privada de su libertad, cual sean las circunstancias. Ello significa que las visitas de los órganos de expertos, tanto en el plano internacional como nacional, no se deben limitar únicamente a las celdas de las comisarías, a los reclusorios, cárceles o centros penitenciarios, sino que se extenderán también a centros de detención preventiva, instalaciones para menores de edad, centros de detención administrativa, o a centros de las fuerzas de seguridad. De igual modo, podrán ser objeto de

⁴³ Idem

⁴⁴ Idem

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

visitas los centros de detención para inmigrantes, para solicitantes de asilo, las zonas de tránsito en los puertos o aeropuertos internacionales, las zonas de retención para clandestinos cercanas a una frontera, o las dependencias de los establecimientos médicos y psiquiátricos. El mandato de los mecanismos de visita también deberá incluir los lugares de detención “no oficiales” en los que se encuentran o podrían encontrarse personas privadas de su libertad, y que han demostrado ser lugares en los que las personas son particularmente vulnerables ante todo tipo de abusos y atropellos que ahí se dan⁴⁵.

Al final de su visita, los mecanismos de prevención (internacional o nacional) emitirán un informe con una serie de recomendaciones basadas en sus principales hallazgos, y proseguirán con las autoridades centrales competentes (Ministerios de Justicia, del Interior o de Seguridad, funcionarios del departamento de Administración Penitenciaria o de Adaptación Social u otras dependencias) a fin de asegurar un seguimiento a sus recomendaciones. Como el Protocolo busca primero y ante todo ayudar al Estado a encontrar soluciones prácticas y realistas para prevenir la tortura y otros malos tratos, la eficacia del mismo Protocolo reposa en gran medida en la relación de colaboración y de cooperación que pueda nacer entre las autoridades y dichos órganos. Es por ello que el texto mismo del Protocolo incluye una obligación específica para el Estado de entablar un diálogo con los mecanismos (internacional y nacional) sobre las posibles medidas a tomar. El Protocolo Facultativo y los mecanismos que instaura pretende ofrecer a los Estados asesoría y asistencia técnica y financiera para solucionar estos problemas de carácter institucional⁴⁶.

4. Elementos principales del Protocolo⁴⁷

A manera de síntesis a continuación se presentan las características principales del Protocolo Facultativo:

- Énfasis en la prevención, más que en la investigación posterior a los hechos;

⁴⁵ Idem

⁴⁶ Idem

⁴⁷ Matt Pollard. Implementación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes en Estados Federales y Descentralizados. Asociación para la Prevención de la Tortura, APT. 2005.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

- Colaboración con los Estados Partes para prevenir violaciones, más que condenas públicas a los Estados Partes por violaciones ya cometidas;
- Creación de una instancia de expertos internacionales en las Naciones Unidas, el “Subcomité para la Prevención” y organismos de expertos nacionales “mecanismos nacionales de prevención” que deberá establecer cada uno de los Estados Partes;
- Ambos mecanismos, el internacional y los nacionales, realizarán visitas periódicas a lugares de detención con el objetivo de observar la situación, proponiendo recomendaciones y colaborando con los Estados Partes para su implementación, con el fin de lograr una mejor prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
- El Protocolo incorpora intencionalmente un grado de flexibilidad en la estructura de los mecanismos nacionales de prevención, con el fin de garantizar su establecimiento, independientemente de la estructura del Estado:
 - El mecanismo nacional de prevención puede constar de uno o varios organismos.
 - El Estado puede establecer un nuevo organismo nacional o puede designar organismos ya existentes. Entre estos pueden estar las comisiones de derechos humanos, *ombudsman*, comisiones parlamentarias, organismos de la sociedad civil o esquemas mixtos, entre otros.
- Los miembros del mecanismo internacional y nacional deben tener acceso a todos los lugares, oficiales y no oficiales, donde se mantiene a un individuo privado de su libertad, incluyendo:
 - cárceles y estaciones de policía,
 - centros de detención preventiva,
 - centros para jóvenes y adolescentes,

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

- lugares de detención administrativa,
 - instalaciones de seguridad y fuerzas militares,
 - centros de detención para inmigrantes y solicitantes de asilo,
 - zonas de tránsito en aeropuertos,
 - puntos de control en zonas fronterizas,
 - instituciones médicas y psiquiátricas.
- Deberá garantizarse que los expertos que integran los mecanismos tengan ciertos derechos y poderes para que sus visitas sean efectivas, entre los derechos y poderes se incluyen:
 - el derecho a realizar entrevistas en privado y sin testigos con cualquier persona privada de su libertad, así como a entrevistar a otras personas como personal de seguridad o médico y familiares de la persona detenida;
 - acceso irrestricto a todos los archivos de cualquier detenido y el derecho a revisar las medidas disciplinarias, sanciones y otros documentos pertinentes, como los registros con el número de personas detenidas y la localización de los lugares de detención;
 - acceso a todos los servicios de las instalaciones incluyendo, por ejemplo, dormitorios, comedores, cocinas, celdas de aislamiento, baños, áreas de ejercicio, talleres y unidades de atención médica.
 - Al finalizar su visita, los mecanismos de prevención emitirán un informe y una serie de recomendaciones dirigidas a las autoridades pertinentes, como ministerios de justicia, del interior o seguridad, así como autoridades penitenciarias y otras. El enfoque general es de cooperación, requiriendo del Estado discutir la posible instrumentación de medidas con los mecanismos.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

- El Subcomité Internacional tratará con los Estados sobre la base de completa confidencialidad, salvo en circunstancias excepcionales en las cuales el Estado publique sólo parte de un informe del Subcomité o se niegue a cooperar con el trabajo de dicho Subcomité. El mecanismo nacional de prevención, por otro lado, no está necesariamente restringido a trabajar sobre la base de la confidencialidad; por el contrario, el Protocolo obliga a los Estados a publicar y difundir por lo menos un informe anual sobre el trabajo del mecanismo nacional de prevención.

A partir de la descripción de los elementos clave del Protocolo, los Estados tienen la obligación de tomar las siguientes medidas para su implementación⁴⁸:

- Dotar al Subcomité Internacional de:
 - derecho estatutario para acceder sin aviso previo a todos los lugares donde se encuentren personas privadas de su libertad, sin tener que avisar siquiera a las autoridades del lugar en cuestión;
 - derecho para acceder a todos los registros pertinentes y otra información,
 - derecho a entrevistar en privado a todas las personas relacionadas con la privación de libertad.
- Garantizar que el derecho del Subcomité Internacional a realizar visitas no esté sujeto a excepción alguna, a menos que se trate de las restricciones excepcionales y temporales mencionadas en el Protocolo;
- Proveer al mecanismo nacional de prevención con el derecho legal para acceder a todos los lugares, registros y otra información, y el derecho a entrevistar en privado a todas las personas relacionadas con la privación de la libertad, sin excepciones;
- Garantizar que el estatuto legal de creación de los mecanismos nacionales de prevención incorpore los requisitos de independencia y efectividad;

⁴⁸ Idem

**“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México,
Retos en su Diseño e Implementación”**

- Establecer protecciones legales para todas las personas, incluidos los/as oficiales encargados/as de hacer cumplir la ley y las personas privadas de su libertad, que cooperan con el Subcomité Internacional y los mecanismos nacionales de prevención;
- Asegurar que el estatuto para el/los mecanismo(s) nacional(es) de prevención los autorice a hacer recomendaciones y a publicar dichas recomendaciones;
- Establecer un proceso para recibir, responder y actuar sobre las recomendaciones del Subcomité Internacional y el mecanismo nacional de prevención.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

Capítulo III El Mecanismo Nacional de Prevención

1. El mandato y los métodos de trabajo establecidos por el Protocolo

El Protocolo Facultativo obliga a los Estados Partes a contar con mecanismos nacionales de prevención que realicen visitas periódicas a lugares de detención.

Se concede, sin embargo, a los Estados Partes cierta flexibilidad para escoger la mejor manera de cumplir con su obligación de establecer un sistema de visitas periódicas en el ámbito nacional. Los Estados Partes pueden establecer o bien crear nuevos mecanismos si efectivamente aún no existen órganos (uno o varios) que hagan esta tarea. Por el contrario, en países en los que ya se cuenta con órganos que cumplen con los requisitos establecidos por el Protocolo Facultativo, los Estados Partes podrán designarlos como mecanismos nacionales de prevención. El Protocolo Facultativo no prevé un procedimiento particular para la “designación” de los mecanismos nacionales de prevención, y puede considerarse como tal la presentación por parte de los Estados de una lista de mecanismos nacionales a las Naciones Unidas, en el momento de ratificar o de adherirse al instrumento⁴⁹.

Esta flexibilidad, permite a los Estados escoger la forma del sistema nacional de visitas más apropiada al entorno del país, por ejemplo tomando en consideración el contexto geográfico y la estructura política. La posibilidad de tener varios mecanismos, fue defendida por los Estados con estructura federal, en los cuales entes descentralizados pueden ser designados como mecanismos nacionales de prevención⁵⁰.

El Protocolo Facultativo no precisa la forma exacta que han de tomar los mecanismos nacionales de prevención, por lo que los Estados Partes también gozan de cierto margen de maniobra para definirla. La práctica en distintas partes del mundo ofrece una gran variedad

⁴⁹ Asociación para la Prevención de la Tortura, varios documentos de trabajo, Ginebra, Suiza.

⁵⁰ Idem

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

de mecanismos nacionales cuyo mandato es el de realizar visitas de monitoreo, como por ejemplo: comisiones de derechos humanos, oficinas del ombudsman (llamadas “defensorías” del pueblo o de los habitantes, protector o “procuradurías” de los derechos humanos), comisiones parlamentarias, organizaciones no gubernamentales, así como mecanismos mixtos cuya estructura combina varias de las entidades antes mencionadas. Cualquiera de estas entidades puede ser designada como “mecanismo nacional” según el Protocolo Facultativo, siempre y cuando satisfaga los criterios estipulados en la Parte IV del mismo⁵¹.

Los Estados Partes también pueden optar por varios mecanismos nacionales de prevención con base en una división temática, más que geográfica. Si un Estado ya cuenta, por ejemplo, con un mecanismo eficaz para visitar instituciones psiquiátricas, éste podría continuar operando, al tiempo que se establecen mecanismos adicionales para visitar otros tipos de lugares de detención (sería recomendable en este caso contar con un ente coordinador a nivel nacional, que pueda sistematizar el trabajo realizado por los diversos mecanismos nacionales de prevención)⁵².

El MNP es un sistema enfocado más en el monitoreo y análisis general de las causas estructurales y prácticas negativas respecto a las personas privadas de libertad, que en casos individuales. No obstante, los casos individuales contribuyen a identificar y ejemplificar las problemáticas sistémicas.

Los mecanismos nacionales de prevención disponen de cierta flexibilidad para fijar la periodicidad exacta de sus visitas periódicas, tomando en consideración los diferentes tipos de lugares de detención. Por ejemplo, las instalaciones destinadas a la detención preventiva previa al juicio, deberían visitarse con mayor frecuencia que los establecimientos penales, debido al ritmo más acelerado con el que entran y salen personas privadas de libertad y al contacto más limitado que mantienen con el mundo exterior. En otro orden de cosas, al hacer recomendaciones en torno a la protección de las personas privadas de libertad, los

⁵¹ Idem

⁵² Idem

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

mecanismos nacionales de prevención deberán recurrir, además de a las disposiciones de la Convención contra la Tortura, a las de otras normas internacionales relevantes⁵³.

La frecuencia de las visitas será determinada por cada mecanismo nacional de prevención. Es de subrayar, no obstante, la importancia de mantener cierta regularidad en las visitas, por distintas razones; en primer lugar, para monitorear las eventuales mejoras o el posible desmejoramiento de las condiciones de detención, pero también para proteger en líneas generales a las personas privadas de libertad y, en lo particular, resguardarlas de posibles actos de represalia. Además, el efectuar visitas con cierta frecuencia permite al equipo a cargo de las mismas entablar y mantener un diálogo constructivo, tanto con las personas detenidas como con las autoridades a cargo del lugar de detención, y evaluar las condiciones de trabajo del personal.

El Protocolo establece además, por vez primera en un instrumento internacional, una serie de criterios y de salvaguardias para el funcionamiento eficaz de los mecanismos nacionales de prevención⁵⁴. De conformidad con el texto, los mecanismos nacionales deben contar las siguientes garantías:

- Independencia funcional;
- Capacidad y conocimientos profesionales requeridos para realizar su mandato; y
- Recursos necesarios para un funcionamiento eficaz.

Estas garantías específicas, permitirán a los mecanismos nacionales de prevención desarrollar su labor de manera independiente y sin interferencia alguna por parte de las autoridades del Estado.

Uno de los requisitos más importantes del MNP es que goce de plena independencia para el ejercicio de su función y que el mismo sea también percibido como independiente. Además el MNP deberá gozar de legitimidad para que pueda cumplir con su función.

⁵³ Idem

⁵⁴ Boeglin, Nicolás y Debra Long. Op. Cit.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

El artículo 18 del Protocolo especifica las garantías específicas que aseguran que los mecanismos nacionales de prevención trabajarán libres de cualquier tipo de interferencia por parte del Estado⁵⁵.

El Protocolo Facultativo requiere que los Estados Partes tomen debidamente en consideración los “Principios relativos al estatuto y al funcionamiento de las instituciones nacionales de derechos humanos”, también conocidos como “Principios de París”, contenidos en la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas GARes 48/134, de 1993. Este conjunto de principios establece los criterios para el buen funcionamiento de las instituciones nacionales de derechos humanos y constituyen un valioso insumo para identificar los principios rectores sobre los cuáles se basará el funcionamiento de los mecanismos nacionales de prevención⁵⁶.

El inciso (1) del artículo 18 del Protocolo Facultativo, constituye la disposición principal que garantiza a los mecanismos nacionales su independencia funcional. Ello es fundamental para garantizar la eficacia de tales órganos en sus tareas de prevención de la tortura y de otros malos tratos⁵⁷.

En la práctica, ello significa que los mecanismos nacionales de prevención deberán ser capaces de actuar de forma independiente, y sin interferencia alguna por parte de las autoridades del Estado. En particular por parte de las autoridades penitenciarias y policiales, así como por parte de quienes deciden las políticas de gobierno y por parte de los mismos partidos políticos. Resulta asimismo fundamental que los mecanismos nacionales de prevención sean percibidos como entidades independientes de las autoridades del Estado. Para lograrlo, los mecanismos nacionales de prevención deben estar separados de alguna manera de las ramas ejecutiva y judicial, permitiendo que su personal pueda ser designado de forma independiente, y garantizando su total independencia financiera. Los miembros de

⁵⁵ Asociación para la Prevención de la Tortura, varios documentos de trabajo, Ginebra, Suiza.

⁵⁶ Idem

⁵⁷ Idem

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

los mecanismos nacionales de prevención deberían también ser capaces de nombrar ellos mismos, y de forma independiente, a su propio personal⁵⁸.

Además, el texto constitutivo de los mecanismos nacionales de prevención deberá definirse de la manera más apropiada para garantizar que el Estado no pueda disolverlos o modificar su mandato por ejemplo a raíz de un cambio de gobierno.

La independencia funcional de los mecanismos nacionales es fundamental para garantizar la eficacia de tales órganos en sus tareas de prevención de la tortura y de otros malos tratos, aún cuando el Protocolo Facultativo no precisa mayormente cómo esa independencia funcional se logrará.

A partir de la experiencia práctica de los órganos de visitas ya existentes, y tomando en cuenta los Principios de París, los siguientes aspectos deberían ser objeto de atención por parte de los Estados Partes a la hora de establecer dichos mecanismos:

a) Independencia en su constitución

Los mecanismos nacionales de prevención deben estar separados de alguna manera de las ramas ejecutiva y judicial, con el fin de mantener una independencia tanto de forma como de fondo, y que ésta sea claramente percibida por la opinión pública. Por lo tanto, su acto constitutivo debe elaborarse apropiadamente para garantizar que el Estado no pueda disolver ni modificar su mandato, en caso de cambio de gobierno por ejemplo. La base jurídica de su mandato puede quedar establecida, por ejemplo, en la misma Constitución⁵⁹.

El MNP debe ser creado mediante un texto constitucional o legislativo donde se establezcan aspectos claves como el proceso y criterios de nombramiento, la duración del cargo, el mandato, las facultades, el financiamiento y rendición de cuentas. Será preferible y la independencia del mecanismo se verá favorecida si su base legal es de orden constitucional en lugar de basarse en una legislación ordinaria.

⁵⁸ Idem

⁵⁹ Idem

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

Asimismo, es recomendable que se atribuya a los mecanismos nacionales de prevención, las competencias de rigor para que elaboren ellos mismos su propio reglamento y reglas de procedimiento, los cuáles no podrán ser objeto de modificación alguna por parte de ninguna autoridad externa.

En relación con la independencia funcional, se podía garantizar de la siguiente manera⁶⁰:

- A través de una naturaleza jurídica que asegure la autonomía presupuestaria y funcional.
- A través de recursos financieros provenientes de diversas fuentes aún cuando la obligación primaria es responsabilidad del Estado.
- Que en la designación de personal y expertos se respeten principios de autonomía e independencia.
- Teniendo una transparencia y apertura de su trabajo y gestión.
- Evitando de las maneras posibles que el MNP sea susceptible a presiones o injerencias de cualquier tipo que haga que el trabajo tenga algún sesgo.
- Dando seguimiento al trabajo del MNP por parte de la sociedad civil y del Subcomité de Prevención.
- Mediante la realización de informes regulares sobre su actividad.
- Mediante la difusión sobre su mandato, facultades y funciones.

b) Independencia del personal

Para garantizar la independencia de los mecanismos nacionales de prevención, éstos deberán estar integrados por expertos independientes de las autoridades nacionales, que a su vez, puedan escoger su personal de apoyo⁶¹.

De conformidad con el inciso (2) del artículo 18, los Estados Partes deberán tomar las medidas necesarias para garantizar que los miembros de los mecanismos nacionales,

⁶⁰ Idem

⁶¹ Idem

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

escogidos de manera independiente, cuenten con las capacidades y con los conocimientos profesionales requeridos para desempeñar sus funciones. En ese sentido, los Principios de París también insisten en la necesidad de una composición plural de las instituciones nacionales. Sería altamente deseable que los mecanismos nacionales de prevención se compongan de equipos multidisciplinarios que incluyan, entre otros, a abogados, médicos – incluyendo a expertos forenses–, psicólogos, representantes de ONG, así como especialistas en derechos humanos, en derecho humanitario, en sistemas penitenciarios, y en administración policial⁶².

c) Independencia en el proceso de nombramiento

La experiencia práctica demuestra que para identificar candidatos apropiados y contar con un buen proceso de nombramiento, este debe ser transparente e involucrar consultas efectivas con organismos de la sociedad civil, tal como organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales y sociales, universidades y otros expertos⁶³.

d) Independencia financiera

La autonomía financiera es un criterio fundamental. Sin ella, el mecanismo nacional no podrá realizar su trabajo de campo ni tomar decisiones propias de forma independiente. La experiencia ha demostrado que los siguientes aspectos son esenciales para asegurar una plena autonomía financiera⁶⁴:

- Los mecanismos deben contar con personal y locales propios;
- La fuente e índole del financiamiento deben quedar claramente especificados en el acto constitutivo de los mecanismos nacionales de prevención;
- Los mecanismos nacionales de prevención deben contar con un presupuesto propio y no dependiente de un ministerio o de un departamento adscrito al Gobierno;
- Los miembros que integran el mecanismo nacional deben poder pagar los salarios de su propio personal.

⁶² Idem

⁶³ Idem

⁶⁴ Idem

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

El inciso (3) del artículo 18 obliga a los Estados a dotar a los mecanismos nacionales de prevención con recursos suficientes para su buen funcionamiento. En consonancia con los Principios de París, la autonomía financiera de los mecanismos nacionales es fundamental: sin ella, los mecanismos nacionales de prevención no podrán contar con una autonomía operativa ni tomar decisiones de manera independiente. De ser posible, y como salvaguardia adicional para asegurar la plena independencia de los mecanismos nacionales de prevención, deberá especificarse la fuente e índole de su financiamiento en sus textos constitutivos. Ello permitiría asegurar a los mecanismos nacionales contar con la capacidad financiera de realizar de manera independiente sus propias funciones básicas; y a los miembros de dichos mecanismos, tener la capacidad de pagar los salarios a su propio personal en forma independiente⁶⁵.

e) Transparencia

La divulgación pública de su trabajo y de su funcionamiento contribuirán no sólo a la independencia de los mecanismos nacionales, sino también a consolidar la percepción de su independencia ante la opinión pública. El Protocolo Facultativo no restringe a los mecanismos nacionales de prevención a trabajar bajo el principio de confidencialidad, como sí es el caso para el Subcomité. Es por ello importante que tanto el Subcomité como los organismos relevantes de la sociedad civil puedan acceder a la información relativa a la labor de los mecanismos nacionales, evaluar el funcionamiento y la independencia de éste⁶⁶.

f) Composición de los mecanismos nacionales de prevención

Aunque el proceso por el que cada país determina su MNP puede diferir, algunos elementos deberían estar siempre presentes. En primer lugar, el proceso debería ser transparente e incluir a la sociedad civil (en particular a las ONG) y a otros actores nacionales relevantes. En segundo lugar, todos los participantes en dicho proceso deberían disponer de información pertinente, incluyendo un “inventario” de los órganos de visitas a lugares de detención existentes y datos básicos sobre los lugares de detención en el país⁶⁷.

⁶⁵ Idem

⁶⁶ Idem

⁶⁷ Idem

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

Para que la labor del MNP sea efectiva, los funcionarios gubernamentales y los representantes de la sociedad civil deben considerarlo independiente y digno de crédito. Para que así sea, el propio proceso de designación del MNP ha de ser inclusivo y transparente. Habrá de participar en las discusiones el mayor número posible de actores relevantes. Como punto de partida, tendrían que asociarse al proceso⁶⁸:

- representantes del poder ejecutivo y miembros relevantes de la administración con conocimientos técnicos relevantes;
- instituciones nacionales de derechos humanos (Comisiones de Derechos Humanos);
- organizaciones que estuvieran ya a cargo de visitar lugares de detención;
- miembros de la legislatura;
- en algunos casos, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales regionales e internacionales.

La elección de organizaciones o individuos para representar a la sociedad civil en este proceso debe hacerse por o en consulta con la propia sociedad civil; no de forma unilateral por decisión del poder ejecutivo. Aunque es importante que las ONG que encabezan la defensa de los derechos humanos tomen parte en las discusiones, se pueden incorporar otros grupos de la sociedad civil, como los centros de rehabilitación de sobrevivientes de la tortura, asociaciones de familiares de detenidos y grupos de beneficencia o religiosos que trabajan en lugares de detención. Es importante recordar que el Protocolo Facultativo no sólo se aplica a las prisiones y a las comisarías, sino a otros lugares como las instituciones psiquiátricas y los centros de internamiento de inmigrantes. De manera que también se deberían asociar al proceso las organizaciones que trabajan con colectivos particularmente vulnerables. Por ejemplo, las que se ocupan de los migrantes, demandantes de asilo, refugiados, niños/as, jóvenes y adolescentes, mujeres, minorías étnicas y culturales, y personas con discapacidad⁶⁹.

⁶⁸ Idem

⁶⁹ Idem

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

Para reforzar la credibilidad del hipotético MNP, el proceso de adopción de su estructura e identidad debería ser transparente. El gobierno tendría que dar amplia difusión al proceso, a la posibilidad de participar en él, al igual que a los criterios, métodos y motivos de la decisión final.

De manera que la eficacia de los mecanismos nacionales de prevención sea garantizada, es imperativo que éstos sean integrados por personas que cuenten con la debida capacidad profesional y con un firme compromiso en materia de derechos humanos.

Sería altamente deseable que los mecanismos nacionales de prevención se compongan de equipos multidisciplinarios que incluyan, entre otros, a abogados, médicos –incluyendo a expertos forenses–, psicólogos, representantes de ONG, así como a especialistas en derechos humanos, en derecho humanitario, en sistemas penitenciarios, y en administración policial⁷⁰.

2. Garantías y potestades con respecto a las visitas de los mecanismos nacionales de prevención

Las visitas que se realicen en virtud del Protocolo Facultativo han de ser preventivas por naturaleza. Esto significa que con ellas se pretende prevenir la tortura y los malos tratos antes de que se produzcan, por dos vías que se refuerzan mutuamente⁷¹:

- diálogo constructivo con autoridades, fundado en recomendaciones detalladas surgidas de un análisis independiente y experto del sistema de detención que se basa en información de primera mano recogida durante las visitas;
- disuasión, nacida del probable aumento en la detección de casos en el futuro gracias a la observación directa, de manera que los responsables de la tortura no podrán intimidar tan fácilmente a los detenidos e impedir que presenten quejas formales por la certeza de un control y seguimiento permanente.

⁷⁰ Idem

⁷¹ Idem

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

Las visitas de carácter preventivo, sin embargo, son proactivas; son parte integral de un proceso continuo de análisis del sistema de detención en todos sus aspectos. Los equipos multidisciplinarios de expertos independientes que realizan las visitas comparten sus observaciones directas y mantienen conversaciones confidenciales con los detenidos y el personal de los centros de detención. Examinan las instalaciones materiales, las normas y procedimientos, y la idoneidad de las garantías de protección existentes, al objeto de identificar los elementos que deriven o puedan derivar en el futuro en condiciones o tratamientos considerados malos tratos o torturas. La información obtenida se evalúa posteriormente contrastándose con las normas y buenas prácticas nacionales, regionales e internacionales, extrayéndose de ello unas recomendaciones específicas y prácticas que se remiten a las autoridades competentes para su aplicación, a escala institucional, regional y nacional. Dichas recomendaciones constituyen la base del diálogo constructivo con las autoridades. Las discusiones y visitas de seguimiento permiten comprobar la aplicación de estas recomendaciones e introducir ajustes en ellas o elaborar nuevas recomendaciones. Las visitas de carácter preventivo y el proceso de diálogo pretenden mejorar las condiciones y el trato de las personas privadas de libertad, las condiciones de los lugares de detención en su conjunto y el sistema general de centros de detención del Estado en cuestión.

El artículo 20 garantiza a los mecanismos nacionales de prevención el derecho de acceder a los lugares de detención y a la información necesaria, así como a tener contacto con las personas privadas de libertad, en condiciones similares a las del Subcomité, asegurando de esta manera la consistencia de las obligaciones del Estado Parte tanto en lo que respecta al componente internacional como al nacional. De esta manera, de conformidad con el artículo 20 (a) y (b), se otorga a los mecanismos nacionales de prevención el acceso a cierto tipo de información, la cual, combinada con visitas periódicas, les permitirá tener una idea más completa del tipo de lugares de detención que existen, la situación imperante en cuanto a condiciones de detención, condiciones de hacinamiento, condiciones de trabajo del personal a cargo, etc.

El Protocolo Facultativo se pronuncia de forma explícita sobre los casos en que se podrá limitar el derecho de acceso del Subcomité internacional (véase el apartado 2 del artículo

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

14). Sin embargo, el Protocolo Facultativo no establece excepción alguna al derecho de los MNP de visitar cualquier área o instalación de un centro de detención, ni siquiera invocándose razones de seguridad. La legislación nacional deberá señalar claramente que, bajo ninguna circunstancia, se podrá limitar el acceso del MNP a cualquier área y cualquier lugar de detención⁷².

La originalidad del Protocolo Facultativo también reside en que este texto exige a los Estados Partes que reconozcan y otorguen competencias a los mecanismos nacionales similares a las del Subcomité en lo atinente a acceso a la información, a lugares de detención, a sus instalaciones, así como a personas de su elección. En consecuencia, los mecanismos nacionales de prevención tienen reconocidas las siguientes potestades⁷³:

- Acceso a toda información relativa al número de personas privadas de libertad, así como al número de lugares de detención y su localización;
- Acceso a toda información relativa al trato brindado a estas personas, así como a sus condiciones de detención;
- La posibilidad de realizar entrevistas con personas de su elección;
- Libertad de escoger cuáles lugares de detención serán objeto de visitas.

La importancia de estas disposiciones en el ámbito nacional no debe ser subestimada. En realidad, estas potestades mínimas, pueden ser consideradas como correspondientes a las mejores prácticas internacionalmente reconocidas en materia de visitas a lugares de detención.

El derecho de acceso a la información deberá por consiguiente establecerse de forma expresa en la legislación de implementación del Protocolo. En la práctica, es precisamente analizando dicha información, junto con la obtenida por otras fuentes, como las ONG o los medios de comunicación, que el MNP podrá diseñar un programa efectivo de visitas.

⁷² Idem

⁷³ Idem

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

Según establece el apartado a) del artículo 20, el MNP tendrá acceso a toda la información acerca del número y emplazamiento de los detenidos y de los lugares de detención. Esta información es esencial para que el MNP pueda planificar su programa de visitas. El tipo de información que cubre el apartado b) del artículo 20 es extremadamente amplio, incluye por ejemplo: registros médicos individuales y datos acumulados, dietas y suministro de alimentos, sistemas sanitarios, horarios (como los registros del tiempo pasado en las celdas, de ejercicio físico al aire libre o a cubierto, de trabajo, etc.), dispositivos de prevención de suicidios, registro disciplinario, etc⁷⁴.

Obviamente, para que el MNP pueda cumplir sus funciones debe tener acceso a información específica, potencialmente muy delicada, acerca de las personas detenidas. Los datos médicos individuales quizás sean el ejemplo más claro. También es posible que parte de la información que recibe el MNP acerca de otras personas en el lugar de detención, como empleados o miembros de ONG, sea más bien de naturaleza personal que profesional. En muchos Estados todo este tipo de información por lo general está, o puede estar, protegida contra la publicidad por la legislación en materia de derecho a la privacidad.

Dado que el Protocolo Facultativo establece claramente que el propio MNP tiene acceso a esta información, los Estados deberán reexaminar la legislación vigente sobre protección de datos y si fuera necesario promulgar excepciones que permitan al MNP acceder a la información y utilizarla. En algunos casos, las excepciones vigentes para los organismos públicos pueden aplicarse ya claramente al MNP; en otros casos, se tendrán que dictar nuevas disposiciones para que el MNP pueda recoger, utilizar y proteger dichos datos personales.

La protección de los datos personales por parte del MNP prevista en el artículo 21 del Protocolo Facultativo es importante para garantizar que el trabajo del MNP no infrinja el derecho a la privacidad de las personas y para asegurarse que todos los individuos sientan que pueden mostrarse abiertos con el MNP⁷⁵.

⁷⁴ Idem

⁷⁵ Idem

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

Sin embargo, la legislación deberá también garantizar que se autorice al MNP a revelar o publicar datos sobre determinadas personas cuando éstas hubieran dado su consentimiento expreso. No se deberá permitir que los gobiernos so pretexto de querer proteger el “derecho individual a la privacidad” impidan la revelación de datos que si no fuera por ello el MNP, como los interesados, hubieran hecho públicos. Esto también puede darse en el caso en que la persona entrevistada solicite al MNP que transmita su queja concreta a otra institución como un fiscal o un tribunal de derechos humanos. El MNP podría también tener la facultad sin restricciones de publicar datos acumulados derivados de datos personales e información relevante de manera tal que los datos personales se tornen realmente anónimos⁷⁶.

El artículo 20 (c) permite que los mecanismos nacionales de prevención tengan no solo acceso a los lugares de detención, sino también a las instalaciones y a los distintos locales que se encuentran dentro de estos lugares, tales como por ejemplo: los pabellones, las celdas de aislamiento, los patios, las áreas para el ejercicio físico, las cocinas, los talleres, las instalaciones educativas, los consultorios médicos, las instalaciones sanitarias, los locales del propio personal, etc⁷⁷. Al visitar las distintas áreas que se encuentran dentro del lugar de detención, los mecanismos nacionales de prevención podrán hacerse una idea general de las condiciones de detención imperantes y del tratamiento reservado a las personas privadas de libertad. Podrán de esta manera visualizar el estado de la instalaciones de detención, el acondicionamiento de algunas de ellas por razones de seguridad, su diseño arquitectónico, y otros elementos que, considerados en su conjunto, constituyen el entorno cotidiano de la privación de libertad.

El artículo 20 (d) también permite a los mecanismos nacionales de prevención realizar entrevistas privadas con personas de su elección⁷⁸. Esta disposición es esencial, puesto que permite a la delegación que visita determinado lugar obtener un panorama más completo en torno al tratamiento que se brinda a las personas privadas de libertad, a las condiciones de detención, a las condiciones y prácticas de trabajo de los funcionarios penitenciarios. También habilita al mecanismo nacional a decidir cuáles lugares de detención visitar y a

⁷⁶ *Establecimiento y designación de Mecanismos Nacionales de Prevención*. Asociación para la Prevención de la Tortura, APT. Ginebra, octubre 2006.

⁷⁷ Idem

⁷⁸ Idem

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

quiénes entrevistar. Ello constituye una garantía adicional para que los mecanismos nacionales de prevención obtengan, de la manera más independiente, una visión más real y objetiva del trato que se brinda a las personas privadas de libertad.

Se debe garantizar la confidencialidad en las entrevistas a custodios, personas privadas de su libertad o cualquiera otra persona con quien se entrevista, informándoles sobre la función del mecanismo y la facultad de entrevistarse en privado, garantizando la confidencialidad en todas las entrevistas. No se podrán publicar datos personales sin el consentimiento expreso de las personas interesadas. Esta confidencialidad rige tanto para las personas privadas de su libertad como los custodios u otras personas con quienes se entrevisten, con el fin de tener la información más amplia posible para sustentar sus recomendaciones⁷⁹.

Las personas han de confiar que se tomarán todas las medidas posibles para asegurar que nada de lo dicho al MNP llegará a oídos de terceras personas. Esto significa que el MNP no deberá citar a sus interlocutores como fuente de información, ni revelar información que claramente sólo pueda proceder de ellos, a no ser que los interesados lo autoricen expresamente.

El segundo elemento clave es que las personas que cooperen con el MNP han de saber que están protegidas contra las represalias. Por consiguiente, no han de padecer consecuencia negativa alguna por el mero hecho de hablar con el MNP, ni por el contenido de sus conversaciones con éste (si llegase a filtrarse o revelarse con su consentimiento). La garantía de protección que describe el artículo 21 deberá por tanto incorporarse a la legislación de implementación del Protocolo Facultativo para garantizar su respeto⁸⁰.

Dentro del abanico de personas con las que puede hablar el MNP, los detenidos son obviamente los más expuestos a represalias de todo tipo. Sin embargo, el personal también puede temer consecuencias disciplinarias o profesionales por su cooperación o revelación de información al MNP que pudiera implicar a sus compañeros de trabajo o a sus superiores.

⁷⁹ Idem

⁸⁰ Idem

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

Las ONG y los miembros de la sociedad civil que puedan brindar servicios a los detenidos o realizar un monitoreo continuo de los lugares de detención deberán también estar protegidos contra la suspensión de su derecho de acceso o de su estatuto como consecuencia de su cooperación con el MNP.

La protección debe también aplicarse a la información que pueda ser considerada como falsa por las autoridades del Estado u otras, de lo contrario la protección que busca establecer el artículo 21 podrá verse burlada. No obstante, queda claro que el artículo 21 no está destinado a limitar la responsabilidad del Estado por actos que pudieran haber realizado sus agentes para engañar al MNP e interferir en su trabajo. Por ejemplo, si un director de prisión facilitara deliberadamente información falsa al MNP con el propósito de encubrir malos tratos o la muerte de un detenido, el Estado será responsable por haber gravemente violado sus obligaciones internacionales contraídas en virtud del Protocolo Facultativo, a pesar de la protección que el artículo 21 pudiera conferir a la persona del director. Por supuesto, en la medida que un funcionario público encubra actos de tortura u otros malos tratos constituya un delito, de complicidad por ejemplo, como lo dispone la Convención contra la Tortura de las Naciones Unidas, la responsabilidad penal independiente estará contemplada por el artículo 21 del Protocolo Facultativo⁸¹.

El MNP podrá hacer dos tipos de visitas⁸²:

1. Visita anunciada. Si la visita se anuncia es para facilitar el diálogo con las autoridades. El que las visitas sean anunciadas implica también que las instituciones podrán llevar más fácilmente el seguimiento del trabajo del MNP.
2. Visita no anunciada. Las visitas no anunciadas son positivas en cuanto cumplen con una función preventiva. También, las visitas que se llevan a cabo de forma sorpresiva y en diferentes días y horarios pueden ayudar a acercarse más a los verdaderos retos de la prevención.

⁸¹ Idem

⁸² Idem

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

Un programa efectivo de visitas de carácter preventivo combina visitas más exhaustivas con otras más breves y ad hoc. La frecuencia mínima de las visitas a cualquier lugar de detención dependerá del tipo de visita, el tipo y categoría del lugar visitado, las conclusiones de las visitas anteriores, y la presencia o no de otras fuentes de información no gubernamentales fiables. En general, los lugares con problemas más serios serán por lo general los que requieran ser visitados más a menudo.

El objetivo de las visitas pormenorizadas es realizar un análisis detallado del sistema de detención, encaminado a detectar las causas profundas que dan o que pueden dar lugar a la tortura y a tratos crueles, inhumanos o degradantes (incluyendo las condiciones de detención por debajo de los estándares internacionales), y formular recomendaciones acerca de cómo abordar estos problemas desde un punto vista práctico y normativo.

Las visitas de tipo ad hoc tendrán lugar entre las visitas pormenorizadas. Tienen generalmente como objetivo hacer el seguimiento de las recomendaciones y asegurar que las personas detenidas no hayan sufrido represalias. Aquellas visitas deberán realizarse de forma inopinada para garantizar su efecto disuasivo. Por consiguiente, es importante que dichas visitas sean de naturaleza aleatoria y que el MNP tenga derecho de acceso a cualquier lugar de detención, en todo momento, sin aviso previo. Las visitas ad hoc se podrían producir también en respuesta a una situación inesperada (un fallecimiento bajo custodia, un motín, etc.) o para investigar una situación en particular.

El MNP también podrá recomendar llevar adelante visitas de monitoreo continuo como medida cautelar mientras se implementan las recomendaciones emitidas por el MNP a raíz de visitas pormenorizadas. El monitoreo continuo, realizado por grupos de voluntarios, pueden contribuir a reforzar los lazos entre las comunidades y las personas detenidas y de este modo suavizar tensiones que puedan surgir en los lugares de detención y así reforzar los cimientos del trabajo del MNP basado sobre el diálogo constructivo.

3. Lugares de detención

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

Los centros de detención a considerar son, entre otros, los centros de máxima y mediana seguridad; centros de tratamiento de menores; Agencias del Ministerio Público; Consejo Tutelar de Menores; centros de rehabilitación psico-social (hospitales generales, psiquiátricos, etc.) arraigo domiciliario u otros lugares destinados para llevar a cabo arraigos; estaciones migratorias y otros lugares destinados para el aseguramiento de migrantes; y campos militares y navales donde se encuentren personas privadas de su libertad⁸³.

Algunas categorías se subsumen en la definición de “lugar de detención” dada en el Protocolo Facultativo y podrían, en aras de la claridad, enumerarse en una definición no exhaustiva contenida en una norma nacional, como son:

- las comisarías de policía;
- los centros de detención preventiva y prisiones preventivas;
- los centros de reclusión para sentenciados;
- los centros de reclusión para jóvenes y adolescentes;
- las instalaciones de la policía de fronteras y de las zonas de tránsito en pasos fronterizos, puertos y aeropuertos internacionales;
- los centros de internamiento de inmigrantes y demandantes de asilo;
- las instituciones psiquiátricas;
- las instalaciones de los servicios de seguridad y de inteligencia (si tienen autoridad para proceder a detenciones);
- las instalaciones de detención bajo jurisdicción militar;
- los lugares de detención administrativa;
- los medios de transporte para el traslado de prisioneros (furgones policiales, por ejemplo).

Además de estas categorías relativamente obvias, el artículo 4 exige que el MNP tenga acceso a cualquier lugar donde se pueda retener a alguien en contra de su voluntad en relación, aunque sea indirecta, con una autoridad pública. Dos expresiones clave de la

⁸³ Asociación para la Prevención de la Tortura, varios documentos de trabajo, Ginebra, Suiza.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

definición de “lugar de detención” contenida en el artículo 4 describen la naturaleza de dicha relación⁸⁴:

- “bajo su jurisdicción y control” (que parece referirse al territorio o nave en el que se ubicara el lugar de detención);
- “por orden de una autoridad pública o a instigación suya o con su consentimiento expreso o tácito” (que se refiere al motivo por el que alguien está o pudiera estar detenido allí).

Generalmente, el territorio de un Estado se encuentra bajo su jurisdicción y control. Una embarcación o un avión registrado en el Estado, y quizás una estructura que permanezca en la plataforma continental de un Estado Parte, también serán considerados por lo general bajo su jurisdicción a los efectos de la Convención contra la Tortura. Según la jurisprudencia del Comité contra la Tortura las nociones de “jurisdicción y control” también podrán cubrir todas las zonas fuera del territorio de un Estado Parte que estuvieran “bajo el efectivo control de facto, sea cual fuere la autoridad militar o civil que las controla”. Esto incluiría, por ejemplo, las bases militares de los Estados Partes en el extranjero. Por otra parte, las embajadas extranjeras en un Estado Parte probablemente no estén cubiertas por las nociones de “jurisdicción y control” consignadas por el artículo 4 del Protocolo Facultativo⁸⁵.

La definición de “lugar de detención” no se limita a los actos de detención legal “ordenados oficialmente” en lugares de detención “oficiales”, sino que cubre otros tipos de detención “irregular”. Esta conclusión se ve reforzada además por el hecho que la definición consignada por el artículo 4 cubre expresamente los lugares donde “pudieran encontrarse personas privadas de su libertad”. Por consiguiente, el Protocolo Facultativo exige que los MNP puedan acceder a lugares que pueden no ser comisarías de policía, prisiones o cualquier otro lugar de detención “oficial”, pero donde los MNP sospechen que alguien está siendo retenido contra su voluntad en relación, de hecho o de forma legal, con una autoridad pública⁸⁶.

⁸⁴ Idem

⁸⁵ Idem

⁸⁶ Idem

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

También deberán considerarse los centros no oficiales, provisionales o improvisados cuando se tenga conocimiento de su existencia, entre otros, casas especiales destinadas para la detención de personas, oficinas del Estado de todas las corporaciones policiales, militares o migrante o cualquier otro que se utilice como lugar de detención de facto. Asimismo se consideraron los lugares de detención transitorios tales como los vehículos utilizados para realizar traslados de personas detenidas (Unidades Operativas) y la posibilidad de que el MNP acuda a manifestaciones como observador.

Igualmente deberán considerarse las instituciones privadas, ya que en dichos centros hay de manera indirecta una función pública y social de salvaguardia que corresponde directamente al Estado y es éste quien deberá velar por la integridad física de quien se encuentre privado de su libertad en cualquiera de dichos centros⁸⁷.

El campo de aplicación del apartado 1 del artículo 4 es muy amplio en lo que se refiere a los lugares de detención. Por lo anterior, el objetivo del apartado 2 del mismo artículo no queda claro. Al referirse a la “custodia de una persona (...) en una institución pública o privada”, en el apartado 2 del artículo 4 se confirma al menos que los MNP pueden acceder a instituciones gestionadas por empresas privadas, bajo contrato u otra modalidad, en nombre del gobierno. En este mismo apartado 2, se subraya la esencia del concepto de privación de libertad: la persona no puede abandonar el lugar libremente⁸⁸.

También en el mismo apartado se habla de “orden de una autoridad judicial o administrativa o de otra autoridad pública” sin mencionar la “instigación” ni el “consentimiento expreso” o “tácito”. ¿Significa esto que a pesar del apartado 1 del artículo 4, los lugares en que se tenga a personas retenidas sin mediar orden formal no se rigen por el Protocolo Facultativo? La respuesta ha de ser no. Tal lectura del artículo 4 convertiría en superfluos e inaplicables los términos del apartado 1 “o a instigación suya o con su consentimiento expreso o tácito”, originándose una situación absurda. El ámbito de aplicación del Protocolo Facultativo se

⁸⁷ Idem

⁸⁸ Idem

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

extiende a dependencias en que las personas se encontraran privadas de facto de su libertad, sin mediar orden formal aunque con el consentimiento de alguna autoridad. También cabe leer el artículo 4 como un todo más armónico en su significado, objetivo y ámbito de aplicación con conceptos similares contenidos en la Convención contra la Tortura⁸⁹.

El MNP podría también desear visitar unas instalaciones en construcción donde se vaya a recluir a personas en el futuro. Las visitas a tal lugar pueden originar recomendaciones que implicarían cambios en el diseño o la construcción y que podrían tener un importante efecto preventivo⁹⁰.

Ciertas categorías de lugar de detención conllevan por naturaleza mayores riesgos que se cometan malos tratos y, por ende, deberán ser objeto de visitas pormenorizadas al menos una vez al año, en promedio (con la posibilidad siempre de realizar visitas ad hoc entremedio), como por ejemplo:

- las comisarías o estaciones de policía, con problemas consabidos;
- los centros de detención preventiva;
- los lugares con una alta concentración de grupos particularmente vulnerables.

Las comisarías o estaciones de policía son lugares que revisten particular importancia en lo que a la prevención de la tortura y de los malos tratos se refiere. La presión ejercida sobre los funcionarios de las fuerzas y cuerpos de seguridad para obtener información de los detenidos quizás alcance aquí su grado máximo. El movimiento y recambio de las personas detenidas que permanecen en comisarías es normalmente rápido e importante. La naturaleza transitoria de la población reclusa puede limitar la conformación de grupos que ejerzan una presión sostenida para mejorar las condiciones de detención del lugar en cuestión. Es cierto que, debido al alto número de comisarías en la mayoría de los países, puede resultar difícil para el MNP visitarlas todas una vez al año. La APT recomienda que los MNP, como mínimo, realicen una visita exhaustiva una vez al año, con visitas ad hoc

⁸⁹ Idem

⁹⁰ Idem

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

entremedio, a cada comisaría de policía en las que se sepa que hay problemas, y que simultáneamente se lleven a cabo visitas pormenorizadas y ad hoc a comisarías seleccionadas de forma aleatoria, en el curso del año⁹¹.

Las visitas frecuentes a los centros de detención preventiva y prisiones preventivas son importantes no sólo para la prevención de la tortura y los malos tratos en el centro en cuestión, sino también porque dichos lugares pueden ser una fuente de información muy valiosa acerca de las condiciones y el trato que recibieron las personas en las comisarías donde fueron detenidas. Estos datos son cruciales para que el MNP determine qué comisarías visitar entre los centenares o miles del país. Por esa razón, los centros de detención preventiva y prisiones preventivas deberán ser visitados por el MNP al menos una vez al año, siempre con la posibilidad de realizar visitas ad hoc entremedio.

Los lugares de detención con alta concentración de detenidos perteneciendo a grupos particularmente vulnerables también deberán ser objeto de visitas pormenorizadas al menos una vez al año (siempre con la posibilidad de realizar visitas ad hoc entretanto). Esta categoría incluye por lo general centros especializados o lugares con una alta concentración de personas migrantes, mujeres, niños, jóvenes y adolescentes, pacientes psiquiátricos, minorías nacionales, étnicas, religiosas o lingüísticas, pueblos indígenas, o personas con discapacidad. Los riesgos específicos que corren dichos grupos pueden deberse a la discriminación manifiesta, o a la falta de medidas específicas que los miembros de aquellos grupos pueden necesitar para satisfacer sus necesidades básicas. Idealmente, otras categorías de lugares de detención, como por ejemplo las cárceles, deberán recibir visitas de monitoreo al menos con una periodicidad anual. No obstante, como punto de partida, estos lugares de detención deberán recibir en promedio una visita de tipo exhaustiva al menos cada tres años, con la posibilidad siempre de ser objeto de visitas ad hoc entremedio⁹².

El MNP tendría que considerar una serie de factores que afecten a lugares concretos de detención para determinar la frecuencia de las visitas que llevará a cabo en esas categorías de lugares de detención. El MNP debería analizar la información procedente de diversas

⁹¹ Idem

⁹² Idem

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

fuentes para determinar la frecuencia de sus visitas a dichos centros (visitas anteriores, entrevistas con detenidos que se encontraban anteriormente en ese lugar, investigaciones, informes, etc.).

4. Seguimiento a las visitas de los mecanismos nacionales de prevención

Los mecanismos nacionales de prevención no sólo tienen el mandato de realizar visitas, sino también de emitir recomendaciones a las autoridades, indicando las medidas a tomar para mejorar la situación. Los Estados Partes están igualmente obligados a tomar en cuenta las recomendaciones de los mecanismos nacionales y a entablar un diálogo sobre la posible implementación de dichas recomendaciones.

Los mecanismos nacionales de prevención tienen como mandato no sólo realizar visitas sino también hacer recomendaciones a las autoridades competentes promoviendo medidas destinadas a mejorar el trato y las condiciones de detención de las personas privadas de libertad. Las recomendaciones de los MNP son también una oportunidad para los Estados de aprovechar el asesoramiento detallado, práctico y especializado de los MNP, así como las observaciones destinadas a ayudar al Estado a cumplir mejor sus obligaciones contraídas en virtud de la Convención contra la Tortura de las Naciones Unidas y del Protocolo Facultativo. En la práctica, aquello debería ser un fuerte estímulo para que las autoridades entablen un diálogo constructivo con el MNP e implementen sus recomendaciones.

Para reforzar este incentivo práctico, el artículo 22 crea de forma explícita la obligación para las autoridades del Estado, en virtud del derecho internacional, de examinar las recomendaciones del MNP y dialogar activamente con el MNP sobre la implementación de dichas recomendaciones, en el ámbito de un centro de detención en particular o a nivel nacional. El cumplimiento pleno y de buena fe de esta obligación por parte del gobierno es clave para alcanzar los objetivos generales del Protocolo Facultativo, los cuales reposan sobre la cooperación y no sobre la confrontación⁹³.

⁹³ Idem

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

Este aspecto se vincula a los objetivos generales del Protocolo Facultativo de fomentar la cooperación y el diálogo entre las autoridades pertinentes y los mecanismos nacionales de prevención. Para contribuir a este proceso, las delegaciones visitantes del mecanismo nacional deberían informar a las autoridades pertinentes cuanto antes sobre sus hallazgos. Igualmente, una vez finalizada la visita, debería organizarse a la mayor brevedad un encuentro de los miembros del equipo a cargo de la misma con los funcionarios responsables del lugar de detención, y sería recomendable que como seguimiento a esta actividad, se elaborase un informe escrito. Ello permitiría así a los mecanismos nacionales, hacer sus recomendaciones en aras de mejorar las condiciones existentes y entablar un diálogo de trabajo constructivo con las autoridades pertinentes⁹⁴.

Con el fin de garantizar una mejora sostenida de las condiciones de detención y del trato a las personas privadas de libertad, los mecanismos nacionales de prevención deben tener la capacidad de informar sobre sus hallazgos y divulgar estos informes. El artículo 23 garantiza la publicación y divulgación de un informe anual de los mecanismos nacionales por parte de los mismos Estados Partes⁹⁵.

Esta disposición en ningún momento impide que los mecanismos nacionales de prevención publiquen y divulguen sus informes en forma independiente. Ello constituiría además, una garantía adicional de que sus informes se harán públicos y que habrá transparencia en el funcionamiento de estos mecanismos⁹⁶.

Otras actividades de seguimiento que deberían considerar los mecanismos nacionales de prevención son las actividades de promoción y de capacitación, tal como la organización de seminarios para personal relevante interesado o a cargo de las personas privadas de libertad, así como actividades de concienciación destinadas al público.

El MNP deberá elaborar y actualizar un diagnóstico, y desarrollar indicadores y sistemas de información de lugares de detención que puedan servir como punto de partida para el trabajo

⁹⁴ Boeglin, Nicolás y Debra Long. Op. Cit.

⁹⁵ Idem

⁹⁶ Idem

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

del MNP y para la medición de los avances en la prevención de la tortura y los malos tratos. Lo anterior deberá reflejar tanto la identificación de los centros de detención como la incidencia de la tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes, la denuncia de dichos actos y los factores de riesgo de conformidad con la situación jurídica (detenido, aprehendido, indiciado, procesado, sentenciado, reo, etc.) y personal (género, edad, pertenencia a alguna comunidad, situación económica, pertenencia a un grupo étnico, etc.) de la persona detenida⁹⁷.

La naturaleza del MNP es preventiva en vez de reactiva. El MNP se dirige a la actuación del Estado, y como tal, deberá vigilar y analizar como es que el Estado debe actuar en cada una de las situaciones tanto de emergencia como en las situaciones cotidianas.

En el curso de una visita a una institución, un MNP recibirá a menudo información acerca de las condiciones o del trato dispensado a las personas detenidas en otros lugares, antes de ser trasladadas allí. Por ejemplo, la información acerca de las condiciones y trato dispensado en las comisarías de policía a menudo sale a la luz durante visitas a los centros de detención preventiva, donde las personas pueden permanecer durante periodos más largos y pueden sentirse menos vulnerables que en las dependencias de custodia policial. El MNP podría utilizar dicha información para ayudar a determinar los lugares que se van a visitar en el futuro, y a qué cuestiones habrá que prestar mayor atención cuando esté allí.

Dentro de las recomendaciones y las acciones del MNP deberá considerar lo siguiente:

- Difundir las recomendaciones a través de promoción y capacitación entre dependencias a fin de apoyar su cumplimiento.
- Divulgar sus estándares e indicadores, así como las mejores prácticas respecto de la prevención de la tortura y los malos tratos.
- Proponer propuestas legislativas para cambios sistemáticos de mediano y largo plazo.

⁹⁷ Conclusiones del Seminario Internacional “Intercambio de experiencias para la implementación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura en México”. OACNUDH en México y Secretaría de Relaciones Exteriores. México DF, 13 y 14 julio 2005.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

- Difundir información a la población para dar a conocer el MNP, su importancia y sus alcances y limitaciones, a fin de involucrar a la sociedad y para que ésta apoye el trabajo del MNP.
- Realizar propuestas de incidencia en las áreas educativas y académicas para capacitar a todos los sectores de la sociedad respecto a su quehacer y materia de prevención de la tortura.

5. El MNP y la sociedad civil

El papel principal que desempeñarán las ONG respecto de los MNP será el de proveer información y ser un órgano externo crítico de la labor de los MNP que podrá pedirles rendición de cuentas.

Las ONG de derechos humanos se sitúan a menudo en cabeza de la defensa de los intereses de las personas privadas de libertad, en especial en lo relativo a torturas y malos tratos. Además, puede que las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil ya estén presentes diariamente en los lugares de detención, proporcionando servicios de diversa índole a las personas privadas de libertad. No obstante, a veces, esto mismo puede, en algunos casos, limitar su capacidad de proveer, con una mirada externa, un análisis global de la situación y un análisis crítico de la situación existente en el lugar de detención en el cual desempeñan sus tareas. Su presencia cotidiana, sin embargo, las convierten en valiosa fuente de información que los MNP podrán utilizar para planificar estratégicamente su programa de visitas pormenorizadas o para reaccionar rápidamente ante situaciones imprevistas realizando visitas ad hoc⁹⁸.

En muchos países, las ONG ya llevan a cabo sus propios programas de visitas a lugares de detención. Bajo ninguna circunstancia se deberá recurrir al Protocolo Facultativo, ni al papel que en su virtud se otorga a los MNP para impedir que las ONG realicen sus propias visitas de forma paralela. El Protocolo Facultativo es un instrumento más entre una serie de

⁹⁸ Idem

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

medidas que los Estados deberán implementar para cumplir con su obligación de prevenir la tortura conforme a la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura. A tales efectos, las visitas a cargo de ONG son una medida apropiada que deberá ser promovida aunque se hayan establecido MNP en el país⁹⁹.

Por último, los MNP deberán asegurarse de tener un conocimiento general y actualizado sobre las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil que ofrezcan asistencia, apoyo o diferentes servicios a las personas privadas de libertad, a fin de que, si en el transcurso de una visita algún detenido pida asistencia al MNP, éste pueda proporcionarle la información adecuada. Al comienzo de una entrevista con una persona privada de libertad, el equipo del MNP que realiza la visita deberá explicar detalladamente cuál es su función y sus límites, explicando de qué forma puede, o no, ayudar a la persona que está entrevistando. Las personas estarán más abiertas a compartir información con el MNP si a su vez el mecanismo les puede facilitar información y contactos útiles de organizaciones que puedan proporcionarles directamente servicios que respondan a sus necesidades¹⁰⁰.

⁹⁹ Idem

¹⁰⁰ Idem

Capítulo IV

La Tortura en México

1. Contexto de la Tortura en México

a) Situación Legal

La Constitución de México establece una serie de importantes garantías individuales, muchas de las cuales reflejan los derechos humanos consagrados en tratados internacionales de derechos humanos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Se encuentra expresamente prohibida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 14; 16; 19; 20, fracción II, y 22, en los cuales se incluye la prohibición de todo tipo de incomunicación, intimidación, maltrato o tortura. Estas garantías incluyen el derecho a no ser obligado a declarar, a no ser detenido en régimen de incomunicación, intimidado o torturado.

Por su lado, las penas por infracciones de estos procedimientos, tanto penales como administrativas, también se recogen en estatutos como los códigos penales federal y estatales. El artículo 3o. de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura establece que

“comete el delito de tortura el servidor público que, con motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos con el fin de obtener, del torturado o de un tercero, información o confesión, o castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche que ha cometido, o coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada.”

Por lo que respecta a los estados de la República Mexicana, algunos tipifican el delito de tortura en sus códigos penales, hay otros que siguen la tendencia legislativa de incorporar la tortura en sus leyes especiales; sin embargo, dicha tendencia se orienta hacia una dirección

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

que aprecia a la tortura de manera muy diversa, tanto en su descripción típica como en su punibilidad, lo cual la hace incompatible con los criterios internacionales emanados de los diversos instrumentos de los que el Estado mexicano es parte.

b) Diagnóstico de la Tortura en México

La Comisión Nacional de Derechos Humanos en su recomendación general no. 10, advierte que algunos servidores públicos encargados de la seguridad pública, tanto del ámbito de la prevención del delito y de la procuración de justicia como de la etapa de ejecución de penas, con el fin de obtener de un probable responsable de un delito una confesión, información, o para castigar, intimidar o coaccionar a una persona, incurren en atentados a su integridad física o psicológica, configurando lo que algunos instrumentos internacionales describen como tortura física o psicológica, lo cual ha propiciado que el número de quejas por tortura no haya podido ser erradicado y persista como una práctica en la que el sufrimiento propiciado a las víctimas deriva de procedimientos que suelen no producir alteración perdurable o perceptible, toda vez que produciendo daños emocionales, tales como el terror o el miedo, mediante diferentes técnicas, se logra desorganizar la integridad del individuo y así someter su voluntad¹⁰¹.

Los organismos y organizaciones internacionales de derechos humanos continúan recibiendo informes sobre casos de tortura en México¹⁰². De acuerdo a la mayoría de los informes de los relatores de las Naciones Unidas y de organizaciones como Amnistía Internacional la tortura sigue siendo una práctica endémica en el país¹⁰³.

En 2003 el Comité contra la Tortura de la ONU concluyó lo siguiente respecto a la tortura: “no se trata de situaciones excepcionales o de ocasionales excesos en que han incurrido algunos agentes policiales, sino, por el contrario, que el empleo de la tortura por parte de éstos tiene

¹⁰¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH. Op. Cit.

¹⁰² Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. 2003.

¹⁰³ Amnistía Internacional. México. Juicios Injustos: tortura en la administración de justicia. Marzo 2003. Índice AI: AMR 41/007/2003/s. Informe sobre México preparado por el Comité, en el marco del artículo 20 de la Convención contra la Tortura, y respuesta del Gobierno de México. Comité contra la tortura. 30° período de sesiones. Naciones Unidas. Ginebra, 25 de mayo de 2003.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

carácter habitual y se recurre a ella de manera sistemática como un recurso más en las investigaciones criminales, siempre disponible cuando el desarrollo de éstas lo requiere”¹⁰⁴.

La organización internacional de derechos humanos Human Rights Watch en su último informe declaró que el sistema de justicia penal mexicano actualmente fomenta la tortura al permitirles a los agentes del Ministerio Público utilizar las confesiones forzadas para lograr sus objetivos—independientemente de que éstos consistan en obtener condenas penales, encubrir actividades ilegales o inculpar a personas inocentes. En tanto siga cumpliendo esta función, es improbable que la práctica de la tortura en México desaparezca¹⁰⁵.

El hecho de que el uso de la tortura quede impune y se siga condenando a sospechosos en función de confesiones obtenidas mediante coacción propicia el uso continuado de la tortura como método de investigación y demuestra que muchos de los diversos elementos del sistema de seguridad pública y justicia, policía, agentes del Ministerio Público, defensores, jueces y funcionarios judiciales aceptan esta práctica, abierta o tácitamente¹⁰⁶.

Lo más sorprendente es que aun en el caso que se demuestre la existencia de tortura, la víctima puede ser condenada con las pruebas obtenidas por medio de la confesión coaccionada¹⁰⁷. Los tribunales mexicanos han sostenido que, siempre que la confesión haya sido corroborada por otra información, que una confesión haya sido obtenida por medio de la violencia física no debe servir de base para absolver a un sospechoso¹⁰⁸. Si bien la confesión forzada puede ser descartada, las pruebas que ésta genera pueden servir como evidencia en juicio. De hecho, algunos tribunales mexicanos han llegado a concluir—en clara violación del derecho internacional—que una confesión obtenida mediante coacción puede ser admitida en juicio si la misma es corroborada por otras pruebas¹⁰⁹.

¹⁰⁴ Informe sobre México elaborado por el Comité en aplicación del artículo 20 de la Convención, y respuesta del gobierno de México, CAT/C/75, 26 de mayo de 2003.

¹⁰⁵ Human Rights Watch, *El Cambio Inconcluso Avances y desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox*. Mayo de 2006. ISBN 1-56432-337-4.

¹⁰⁶ Amnistía Internacional. México. *Juicios Injustos: tortura en la administración de justicia*. Op. Cit.

¹⁰⁷ Human Rights Watch, Op. Cit.

¹⁰⁸ Tercer Tribunal Colegiado de Circuito, Tesis 474, Octava Época, Apéndice de 1995, Tomo II, Parte TCC, p. 281.

¹⁰⁹ Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, *Semanario Judicial de la Federación XIV*, julio de 1994, p. 512.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

La organización no gubernamental con base en Estados Unidos Physicians for Human Rights llevó a cabo una encuesta anónima entre casi 200 médicos forenses que trabajaban para las Procuradurías Generales de Justicia federal y estatales y realizaban los reconocimientos médicos oficiales a los detenidos. El 49 por ciento de los médicos de ámbito federal y el 58 por ciento de los médicos de ámbito estatal afirmaron que la tortura constituye un grave problema para las personas detenidas en México¹¹⁰, por ser una práctica constante y generalizada.

c) Los informes del Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura

El Comité contra la Tortura efectuó una visita a México del 23 de agosto al 12 de septiembre de 2001, designando a los señores Alejandro González Pobrete y Ole Vedel Rasmussen, para que participaran en la visita junto con dos funcionarias de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: las Sras. Carmen Rosa Rueda Castañón, Secretaria del Comité, y Mercedes Morales Fernández. El informe de los miembros del Comité concluye que la tortura continúa siendo una práctica frecuente en México¹¹¹, y señalan que en la mayoría de los casos se recurre a ella como un medio para obtener de manera rápida y fácil información que pueda luego ser utilizada en un proceso penal y que en principales autores son los miembros de las policías judiciales (llamadas en algunos estados policías ministeriales), tanto estatales como federal.

Los miembros del Comité también tuvieron conocimiento de casos de personas que han desaparecido después de haber sido detenidas de manera violenta, en presencia de testigos y en circunstancias que llevan a pensar que posiblemente fueron objeto de tortura. Además, los miembros tuvieron conocimiento de casos de personas fallecidas después de haber sido detenidas y cuyos cadáveres mostraban señales de tortura¹¹².

¹¹⁰ Amnistía Internacional. México. Leyes sin justicia: Violaciones de derechos humanos e impunidad en el sistema de justicia penal y de seguridad pública. Febrero 2007. Índice AI: AMR 41/002/2007.

¹¹¹ Informe sobre México preparado por el Comité, en el marco del artículo 20 de la Convención contra la Tortura, y respuesta del Gobierno de México. Op. Cit.

¹¹² Idem.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

En las conclusiones del Comité¹¹³ contra la tortura se hace un resumen muy preciso de los factores que concurren para explicar la persistencia de la práctica de la tortura por las policías de México:

- a) Las amplias excepciones a la garantía constitucional de la exigencia de previa orden judicial para practicar una detención.
- b) La extensión de los plazos para que los detenidos sean puestos a disposición de una autoridad judicial.
- c) La generalizada inobservancia de la garantía de no ser el inculpado obligado a declarar, que consagra el artículo 20 constitucional, y de las disposiciones legales que prohíben a la policía obtener confesiones, las que son eludidas mediante el recurso de presentarlas como formalmente prestadas ante un agente del ministerio público.
- d) La ausencia de control judicial durante el lapso en que los detenidos permanecen a disposición del ministerio público (en los hechos, bajo la tutela de la policía) y la inexistencia de procedimientos de supervisión efectiva de los lugares de detención por autoridad distinta de las propias de los servicios de los cuales esos lugares dependen.
- e) Las limitaciones al derecho a defensa de los detenidos, habitualmente impedidos de entrevistarse en privado con un defensor de su confianza desde el inicio de la detención y a contar con su consejo y asistencia previamente a la declaración ante el ministerio público y durante ésta y las deficiencias cuantitativas y cualitativas de los servicios de defensoría de oficio.
- f) La impunidad, que parece ser la regla general y no la excepción, de los agentes policiales que incurren en prácticas de tortura. Los servicios de contraloría interna de los organismos policiales son renuentes e inefectivos y, por la circunstancia de detentar el ministerio público el monopolio del ejercicio de la acción penal, las quejas por tortura deben ser investigadas por éste, careciendo los denunciantes de recursos ante la negativa de ese ministerio de ejercer la acción penal o, en los casos en que excepcionalmente la ha ejercido, para impugnar su fundamento en delitos distintos de la tortura.
- g) La inobservancia de las disposiciones sobre exclusión del acervo probatorio de toda declaración o evidencia obtenida mediante tortura u otros medios similares de coerción. En la práctica, generalmente las confesiones coaccionadas no son invalidadas en los procesos en los que el ministerio público las invoca como fundamento de la consignación.
- h) La insuficiente formación profesional de los agentes del ministerio público y de las policías judiciales, que se traduce, por una parte, en investigaciones penales ineficientes e ineficaces que sólo en una baja proporción en relación con el total de delitos denunciados conducen a la identificación de los sospechosos y, por otra, es inductiva al recurso a la tortura y apremios para conseguir confesiones y evidencias.

¹¹³ Idem.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

- i) La falta de independencia de los peritos médicos respecto al ministerio público y la manera cómo son elaborados los informes médicos relativos al examen de las personas detenidas. En la actualidad, los peritos médicos llenan un formulario que difiere de un estado a otro y que permite únicamente incluir una descripción de las lesiones pero no la manera en que las mismas se produjeron.

A juicio del Comité de las Naciones Unidas contra la tortura, la ineficacia para poner término a las prácticas de tortura, es causada, entre otros factores, por la impunidad en que permanecen los torturadores y por la persistencia de las autoridades encargadas de impartir justicia en admitir como medios probatorios en los juicios las confesiones y declaraciones obtenidas mediante ella, no obstante las expresas disposiciones legales que declaran su inadmisibilidad. La indiferencia de los órganos jurisdiccionales ante la extendida práctica de la tortura ha tornado, para los que incurren en ella, en una posibilidad simplemente teórica: la de ser sometidos a proceso y menos aún, la de ser condenados. La impunidad pareciera ser la regla general y no la excepción¹¹⁴. La prueba de la tortura es un elemento que contribuye ampliamente a que los casos que llegan a los tribunales queden impunes. En efecto, la práctica judicial mexicana, en los hechos, ha trasladado el peso de la prueba de la tortura a las víctimas. Son éstas las que deben acreditar que su confesión fue coaccionada. Los certificados médicos de lesiones, aunque útiles, no son necesariamente determinantes.

d) La situación actual

No obstante ello y en seguimiento a las recomendaciones internacionales y al Manual para la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (conocido como Protocolo de Estambul), aprobado por la ONU, la Procuraduría General de la República (PGR) ha desarrollado procedimientos para la documentación de pruebas médicas de tortura para que los funcionarios de la PGR apliquen los nuevos procedimientos en casos de presuntos malos tratos o tortura. Varias Procuradurías Generales de Justicia de diferentes estados también están desarrollando ese tipo de procedimientos con la ayuda de la PGR¹¹⁵. Sin embargo, hasta el momento no se ha

¹¹⁴ Idem.

¹¹⁵ Informe General de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad, sobre quejas por presunta tortura en contra de servidores públicos de la Procuraduría General de la República interpuestas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, durante el periodo 2001-2006. PGR, noviembre 2006.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

llevado a cabo una evaluación independiente de la efectividad de los nuevos procedimientos para investigar las denuncias de tortura, con el fin de determinar si muchos de los obstáculos que impedían la documentación efectiva y la sanción han sido superados, especialmente los relativos a la imparcialidad de las personas responsables de llevar a cabo tal evaluación¹¹⁶.

En los últimos años se ha producido una aparente reducción en el número de denuncias de abusos contra los derechos humanos cometidos por las autoridades federales¹¹⁷. Sin embargo a las autoridades federales sólo les corresponde investigar y castigar el 5 por ciento de los delitos denunciados, mientras que el 95 por ciento restante tiene lugar dentro de la jurisdicción de los 31 estados de México y del Distrito Federal¹¹⁸. México es una república federal compuesta por 31 estados y el Distrito Federal. Cada estado tiene también su propia policía de seguridad pública, policía judicial y Ministerio Público. Los códigos penales y de procedimiento penal estatales establecen los procedimientos y las penas para todos los delitos que no son de índole federal. Los delitos federales se reducen principalmente a crímenes internacionales o que implican a varios estados, especialmente los que conforman la delincuencia organizada. El resto de los delitos pertenecen a la jurisdicción de las autoridades estatales. Es principalmente en estas jurisdicciones locales donde los ciudadanos entran en contacto con el sistema judicial y de seguridad pública y es en este contexto en el que, al parecer, se producen la mayoría de las violaciones de los derechos humanos. En muchos estados, la impunidad de los abusos contra los derechos humanos sigue siendo la norma, lo cual alienta a los funcionarios del sistema de justicia penal y de seguridad pública a recurrir a prácticas abusivas en el desempeño de sus funciones¹¹⁹.

No obstante esta realidad, el gobierno mexicano ha mostrado un alto grado de compromiso con el derecho internacional de los derechos humanos. México ha firmado y ratificado la mayoría de los instrumentos de derechos humanos regionales e internacionales, incluidos el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Desde 2001 el

¹¹⁶ Amnistía Internacional. México. *Leyes sin justicia: Violaciones de derechos humanos e impunidad en el sistema de justicia penal y de seguridad pública*. Op. Cit.

¹¹⁷ Informe General de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad, Op. Cit.

¹¹⁸ Según el Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática (INEGI), en 2004 se denunciaron ante el Ministerio Público 1.501.304 delitos. De ellos, 1.419.756, es decir, el 95 por ciento, pertenecían a la jurisdicción local. www.inegi.gob.mx

¹¹⁹ Amnistía Internacional. México. *Leyes sin justicia: Violaciones de derechos humanos e impunidad en el sistema de justicia penal y de seguridad pública*. Op. Cit.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

gobierno emprendió un Programa de Cooperación Técnica con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y accedió a la presencia de esta oficina en Ciudad de México¹²⁰. También emitió una invitación abierta a los mecanismos de derechos humanos regionales e internacionales y a organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, que ha dado como resultado visitas sobre el terreno e informes de la mayoría de los mecanismos temáticos de derechos humanos de Naciones Unidas y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)¹²¹.

Entre los informes sobre México se encuentran: el Informe sobre México del Comité contra la Tortura en el marco del artículo 20 de la Convención, CAT/C/75, 2003, 26 de mayo de 2003; Informe del Relator Especial sobre Tortura, E/CN.4/1998/38/Add.2, 14 de enero de 1998; Informe de la Relatora Especial relativo a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, E/CN.4/2000/3/Add.3, 25 de noviembre de 1999; Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria acerca de su visita a México, E/CN.4/2003/8/Add.3, 17 de diciembre de 2002¹²².

En el 2002 el Presidente de la República presentó el informe "Avances y retos del Gobierno Federal en materia de derechos humanos". Este informe incluye cuatro objetivos prioritarios: a) desterrar la tortura, la discriminación y el maltrato físico y psicológico; b) crear una política integral de derechos humanos que permita la prevención de violaciones a los derechos humanos, la atención a las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos, la reparación del daño a las víctimas y la educación de funcionarios y servidores públicos en materia de prevención y protección de derechos humanos; c) crear una Comisión Intersecretarial de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos; y d) establecer un diálogo nacional sobre derechos humanos¹²³.

En 2003, la OACNUDH llevó a cabo un amplio proceso de consultas para identificar los principales motivos de preocupación en materia de derechos humanos y presentó el

¹²⁰ Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. 2003.

¹²¹ Idem.

¹²² Idem.

¹²³ Idem.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México¹²⁴ donde se emitían un conjunto de recomendaciones que deberían ponerse en práctica a través de un Programa Nacional de Derechos Humanos. El 11 de marzo de 2003 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el Acuerdo presidencial por el que se creó con carácter permanente la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos que sustituyó a la comisión anterior. La Subcomisión de Derechos Civiles y Políticos de dicha Comisión, aprobó por consenso las actividades tendientes a dar cumplimiento al documento denominado "25 acciones para combatir la tortura", el cual había sido elaborado por la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos. El mérito de estas acciones es que las mismas se definieron en forma conjunta entre los funcionarios gubernamentales y un grupo representativo de organizaciones de la sociedad civil de derechos humanos, con base en el análisis específico de las recomendaciones de los comités y mecanismos internacionales de derechos humanos¹²⁵.

El 23 de septiembre de 2003 el Presidente Vicente Fox firmó en Nueva York el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, mismo que entró en vigor el 23 de junio de 2006. Dicho Protocolo Facultativo tiene como objetivo el establecimiento de un sistema de visitas periódicas a los lugares de detención, a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes (art. 1), con base en la necesidad de dar prioridad al combate contra la tortura a través de medidas de prevención. El artículo 17 del Protocolo prevé que 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.

El 18 de agosto de 2003 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el Acuerdo N° A/057/2003 del Procurador General de la República¹⁵, mediante el cual se establecen las directrices institucionales que deberán seguir los agentes del ministerio público de la

¹²⁴ Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. 2003.

¹²⁵ Idem.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

Federación, los peritos médicos legistas y/o forenses y demás personal de la Procuraduría General de la República, para la aplicación del dictamen médico/psicológico especializado para casos de posible tortura y/o maltrato en contra de probables responsables de la comisión de hechos delictivos¹²⁶.

En 2005, el gobierno presentó el Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH), que abordaba algunas de las recomendaciones de Naciones Unidas y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Una de las líneas de acción del Programa es Promover la creación de uno o varios mecanismos nacionales de prevención independientes que realicen visitas a los lugares en los que se encuentren personas privadas de su libertad con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en cumplimiento del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura¹²⁷.

El 11 de abril del 2005, el Estado mexicano ratificó el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura. De acuerdo al Seguimiento de las Recomendaciones hechas por el Relator Especial en Tortura Manfred Nowak Addendum debe establecerse un sistema de inspección independiente de todos los lugares de detención por expertos reconocidos y miembros respetados de la comunidad local¹²⁸. De acuerdo a este informe existía una propuesta gubernamental consistente en otorgar a la CNDH (Comisión Nacional de Derechos Humanos) y a las comisiones estatales el mandato local de Mecanismo Nacional de Prevención (MNP), independientemente del Subcomité internacional que realizará visitas a lugares de detención. El Relator Especial señaló que es indispensable que el MNP contemple además de las Comisiones Públicas de Derechos Humanos, la participación de ONG que tengan experiencia en visitas a centros de detención, así como de académicos y otros sectores de la sociedad civil. Además las organizaciones de derechos humanos se encontraban preocupadas al constatar que el proceso oficial de creación del Mecanismo Nacional había sido, hasta esa fecha, excluyente de consulta y de la participación de las organizaciones de la sociedad civil y académica.

¹²⁶ Informe General de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad, Op. Cit.

¹²⁷ Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. 2003.

¹²⁸ Seguimiento de las Recomendaciones hechas por el Relator Especial en Tortura Visitas a Azerbaiyán, Brasil, Camerún, Chile, México, Rumania, la Federación Rusa, España, Turquía, Uzbekistán y Venezuela. Tortura y otras penas o tratos crueles inhumanos y/o degradantes. Relator Especial, Manfred Nowak Addendum. Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos. Sesión Sesenta y dos. E/CN.4/2006/6/Add.2. 21 Marzo 2006.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

En noviembre de 2005, la Comisión Nacional de los Derechos humanos (CNDH) emitió su Recomendación General N° 10 en la que destacaba que la tortura sigue siendo una práctica generalizada en México. Los métodos utilizados en las 2.166 denuncias de tortura documentadas por la CNDH entre 1990 y 2004 (no se incluyen los casos denunciados ante las Comisiones Estatales de los Derechos Humanos) incluían: “traumatismos por golpes con manos, pies u objetos contundentes, golpes con tablas en glúteos y oídos, asfixia o ahogamiento con aplicación de agua simple o gaseosa en nariz, boca y orejas, e inmersiones en ríos, pozos, piletas o cubetas, así como colocación de bolsas de plástico en la cabeza; descargas eléctricas en testículos, recto, pies, piernas y tórax; quemaduras con cigarrillos, con fierros calientes o escapes de motor; lesiones permanentes tales como heridas de arma de fuego; violencia sexual; suspensión colgado de los pies, los dedos o el cuello, exposición a sustancias químicas tales como la introducción de estopa con gasolina en la boca, y tortura a partir de posiciones o posturas que afectan tendones, articulaciones y músculos”¹²⁹.

Desde 1990 han venido mejorando progresivamente la atención sobre el tema de la tortura por parte de las autoridades mexicanas, con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de las comisiones estatales de derechos humanos en cada uno de los Estados del país, así como con la entrada en vigor de la Ley federal sobre la tortura y de las leyes sobre tortura en casi todos los Estados, y el establecimiento de áreas de derechos humanos en las procuradurías de justicia. La puesta en marcha de todas estas medidas originó un descenso significativo del número de casos denunciados. Así, en el primer informe de la CNDH (1990) al Comité de Naciones Unidas contra la Tortura¹³⁰, este delito figuraba en el segundo lugar por el tipo de violaciones denunciadas, mientras que para 1998 figuraba en el lugar N° 32, con 28 quejas recibidas y 6 recomendaciones contra servidores públicos. Además, el sistema judicial comenzaba a generar una clara tendencia de rechazo a la tortura. A pesar de ello el Comité seguía mostrando su preocupación ante la falta de información relativa a la conclusión de los casos en que había habido una investigación por tortura, en particular sobre el ejercicio de la acción penal y el castigo de los responsables, ya que había una gran desproporción entre el número de casos denunciados y el número de

¹²⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH. Op. Cit.

¹³⁰ Informe sobre México preparado por el Comité, en el marco del artículo 20 de la Convención contra la Tortura, y respuesta del Gobierno de México. Op. Cit.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

casos en que se había abierto un proceso penal y se había logrado el castigo de los responsables. Además de que en los casos en que había habido una recomendación de la CNDH o de las comisiones estatales, no se sabía cuál había sido el seguimiento dado a la misma.

A pesar de todos estos avances, en el examen por parte del Comité contra la Tortura de noviembre de 2006¹³¹ del informe presentado por México, señala su preocupación porque a nivel estatal, en la mayoría de los casos el delito de tortura se tipifica de manera distinta en las legislaciones de las entidades federativas. Igualmente al Comité le preocupa la utilización por las autoridades de tipos penales menos graves para tipificar hechos que podrían calificarse como actos de tortura, siendo esta una posible explicación del bajo número de personas procesadas y condenadas por tortura. En el mismo documento declaran que, a pesar de disposiciones legales en contrario, las autoridades judiciales continúan otorgando valor probatorio a las confesiones obtenidas por medio de violencia física o mental, si éstas se encuentran corroboradas por otros medios de prueba. El Comité señala también que en numerosos casos aun se confiere valor probatorio preponderante a la primera declaración rendida ante el fiscal (declaración ministerial) respecto a todas las sucesivas declaraciones realizadas ante un juez. En el mismo sentido informa que la figura del ‘arraigo penal’ se ha convertido en una forma de detención preventiva con el uso de casas de seguridad (casas de arraigo) custodiadas por policías judiciales y agentes del Ministerio Público, donde se pueden detener indiciados durante 30 días - hasta 90 días en algunos estados - mientras se lleva a cabo la investigación para recabar evidencia, incluyendo interrogatorios. Y si bien anota que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Septiembre de 2005 declaró inconstitucional la figura del arraigo penal, le preocupa sin embargo que la decisión judicial se refiere únicamente al Código Penal del Estado de Chihuahua y carecería de eficacia vinculante para los tribunales de otros estados. Y finalmente el Comité contra la Tortura declara que, si bien existe un proyecto de reforma en el Congreso a este efecto, los delitos de lesa humanidad, incluido el delito de tortura, siguen siendo prescriptibles.

¹³¹ Examen de los informes presentados por los estados partes de conformidad con el artículo 19 de la Convención contra la Tortura. México. Comité contra la Tortura. Naciones Unidas. CAT/C/MEX/CO/4, 21 de noviembre de 2006.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

2. El Mecanismo Nacional de Prevención en México

La implementación del Mecanismo Nacional de Prevención de la tortura en México, de acuerdo con las obligaciones que el Estado mexicano contrajo como Estado Parte del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, presenta un desafío a la vez esperanzador y complejo.

Las pautas de su diseño exigen la creación de una institucionalidad y mandato novedosos para la protección de los derechos humanos, al buscar la disminución en la práctica de las violaciones a derechos relacionados con la integridad y seguridad física de las personas, mediante la implementación tanto de políticas públicas como de prácticas institucionales dedicadas específicamente a la prevención.

La operación de este esquema genera la pregunta de cómo crear controles eficaces que redunden directamente en un efecto positivo y práctico en el ámbito de interacción cotidiana que se vive a nivel nacional entre la persona y el Estado. En especial se busca reglamentar el comportamiento del Estado respecto a las personas privadas de libertad, ya que son éstas las más vulnerables a las prácticas de tortura o maltrato. En este sentido, la creación del MNP pone en la mira el desafío de crear espacios democráticos de participación, rendición de cuentas y conocimientos técnico-profesionales, que se articulen en una cobertura nacional dirigida específicamente a la solución de una problemática documentada y vigente, la cual sigue presentando un cuadro de violaciones a derechos fundamentales de las personas sobre la base de un ejercicio de poder desmedido e inexperto por parte del Estado.

Otro tema importante en las discusiones sobre la implementación del Mecanismo es el relativo a cómo aprovechar las experiencias ganadas en las acciones de prevención a nivel nacional, y evitar la duplicidad de instancias que terminen obstaculizándolas, en vez de potenciarlas. Se habla de uno o varios mecanismos de prevención que puedan articularse en una nueva instancia que lleve a cabo precisamente las medidas necesarias de prevención que las instituciones y organismos existentes no han podido adecuar en su actividad.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

Por ejemplo, debe realizar actividades operativas (visitas a lugares de detención); de planeación (asegurar cobertura nacional); de sistematización y análisis de los resultados de las visitas con una perspectiva de indicadores de prevención; de diseño de recomendaciones prácticas susceptibles de ser implementadas, y de promoción del diálogo y la identificación de acciones concretas de implementación con las instancias responsables de implementar las recomendaciones. Dichas actividades implican una interlocución con los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como con la sociedad civil, con la idea de aportar asesoría técnica, dar seguimiento a su cumplimiento y mantener informado al Subcomité, además de emitir informes sobre su actividad y para conocimiento del público sobre el estado de la prevención en el país.

El dilema sobre la cobertura a nivel nacional genera preguntas en cuanto a la problemática que se presenta al tratarse de un país con una organización política federal. Por ejemplo, cómo crear un mecanismo que tome en cuenta las distintas jurisdicciones —municipal, estatal y federal—, y a la vez se aseguren la coherencia y calidad de su trabajo.

Es importante no confundir el mandato especial del Mecanismo con las lógicas institucionales existentes, debido a que se estaría diluyendo el esfuerzo en esta materia de su inicio. En este sentido, sería también importante identificar posibles conflictos de interés institucionales con el modelo del Mecanismo, para asegurar la toma de medidas específicas que eviten que esos conflictos entorpezcan el trabajo de la prevención que mandata el Protocolo Facultativo. El reto especial de estas primeras actividades radicaba en que la figura del MNP representa un tipo de institucionalidad nuevo. Específicamente, el Mecanismo debe verificar la existencia o no de factores de riesgo de tortura o maltrato, para emitir recomendaciones de acción concreta que los prevengan y apoyar, con el debido seguimiento, su implementación.

Para ello, tanto el Mecanismo como las instituciones nacionales sujetas a visitas, están obligados a dialogar con la finalidad de dar cumplimiento a las recomendaciones. A ese fin, se prevé que el Mecanismo tendrá un papel de asesor técnico para las instancias tanto federales como estatales, que custodian a personas privadas de su libertad, las legislaturas, los poderes judiciales, las procuradurías de justicia, el sistema de salud pública, educación

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

pública y otras instancias oficiales, así como la sociedad civil y en particular los defensores de derechos humanos, los académicos y profesionales de la medicina, psicología, derecho, entre otros, que se ven implicados en la cadena de formación de políticas públicas para la prevención de la tortura.

Otro aspecto novedoso de este diseño institucional tiene que ver con su carácter multidisciplinario y representativo de los sectores de la población más afectados por este tipo de comportamiento, como lo son las poblaciones más vulnerables o desfavorecidas de la sociedad: indígenas, mujeres, niños, discapacitados, personas adultas mayores, entre otros. En este sentido, el Protocolo Facultativo busca no solamente un ejercicio técnico de prevención, sino también la creación o designación de una instancia que goce de credibilidad frente a los sectores desfavorecidos y desprotegidos de la sociedad —esto en adición al perfil técnico, de excelencia profesional y del apoyo financiero necesario para que pueda lograr resultados concretos en la prevención.

La implementación del MNP en México, a fin de aprovechar las instancias existentes de visita a lugares de detención, debe contemplar el fortalecimiento de la capacidad de las ONG para contribuir al trabajo de prevención, monitoreo y seguimiento respecto de las acciones preventivas que recomiende el MNP. Esta actitud constructiva de las ONG en apoyo a la labor del MNP se fortalecerá en la medida en que suceda lo propio con el sistema general de prevención.

Al reconocer el papel esencial de las ONG como fiscalizadores de la función pública, el MNP se beneficiará de la información que aquellas generan en materia de casos y condiciones en los lugares de detención. Asimismo, el Mecanismo se verá beneficiado con la participación de miembros de la sociedad civil al incorporar en su integración y funciones a profesionales, personas con amplia experiencia en la materia y personas con conocimiento sistemático de las problemáticas que sufren los sectores menos favorecidos de la sociedad respecto a la tortura y el maltrato. Con ello, se fortalecerá el carácter democrático y de excelencia técnica del MNP.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

En este mismo sentido, el MNP debe potenciar las capacidades de las comisiones públicas de derechos humanos en materia de prevención sistémica y amplia de la tortura. Algunas de estas ya realizan, al igual que las ONG, visitas a lugares de detención. Aunque exista una variación amplia respecto a las comisiones de las distintas entidades federativas en cuanto a la dedicación de recursos y tiempo, hay una experiencia sobre la que pueden construir. Por otra parte, esta acción permitirá que las instancias de vigilancia interna de las instituciones que custodian personas privadas de su libertad, tengan la posibilidad de contar con una contraparte informada gracias al diálogo que entablen el Mecanismo y las respectivas instituciones. Sin embargo, para funcionar como parte del Mecanismo, deben cumplir con los Principios de París, es decir, con la requerida independencia.

La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), y la Secretaría de Relaciones Exteriores realizaron durante el 2005 y 2006, seminarios y talleres denominados “Diseño e Implementación del Mecanismo Nacional de Prevención en México, en el marco del Proyecto de Implementación de las Recomendaciones del Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México de la OACNUDH. Se llevaron a cabo en coordinación con académicos, diversas dependencias gubernamentales y organizaciones no-gubernamentales tales como la Red de Derechos para Todos, Colectivo contra la Tortura, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Centro de Derechos Humanos ‘Fray Francisco de Vitoria’, entre otras. Asimismo se contó con la asesoría de la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT) y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)¹³².

Tuvieron como objetivo facilitar un espacio de debate e intercambio de ideas con base en experiencias comparadas y el contexto nacional de acuerdo con los estándares establecidos en el Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura del que México es parte.

Entre sus conclusiones se destaca que es recomendable que el proceso de definición del MNP incluya una evaluación de la legislación y de las instancias existentes que ya realizan

¹³² Conclusiones del Seminario Internacional “Intercambio de experiencias para la implementación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura en México”. OACNUDH, Op. Cit.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

visitas a lugares de detención a nivel nacional, para poder tomar una decisión sobre la naturaleza del MNP basándose en la experiencia acumulada.

La designación del MNP debe basarse en primer lugar en los requisitos y garantías formales establecidas en el Protocolo, entre las cuales deben destacarse su independencia funcional (conforme a los Principios de París), la diversidad de sus integrantes (incluyendo representantes de grupos étnicos y equilibrio de género), los recursos adecuados y las garantías de acceso a los lugares, instalaciones, personas e información relevante.

La designación de un mecanismo existente siempre requiere un examen detenido y exhaustivo de su mandato, jurisdicción, independencia, miembros, poderes y garantías, para asegurarse que cumpla plenamente los requisitos establecidos en el Protocolo Facultativo para el desempeño efectivo de sus funciones. En la mayoría de los casos serán necesarios algunos cambios mediante reformas legislativas o un incremento de recursos, o ambas cosas¹³³.

En este contexto, también es importante tener presente que cuando un Estado designa un mecanismo de visita nacional existente como MNP, cualquier visita que éste último realice a un “lugar de detención”, como definido por el Protocolo Facultativo, estará sujeta a las garantías que impone dicho instrumento¹³⁴.

Por otra parte, algunos órganos existentes tienen en general el potencial para ser designado como MNP en virtud del Protocolo Facultativo, aunque en la mayoría de los casos se requerirán reformas legislativas y asignación de recursos humanos y financieros adicionales, así como una adaptación de sus prácticas de trabajo. Entre otros podemos mencionar¹³⁵:

- comisiones nacionales de derechos humanos;
- defensorías del pueblo;
- organizaciones no gubernamentales (ONG);

¹³³ Idem

¹³⁴ Idem

¹³⁵ Idem

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

- cuerpos de inspección externos e independientes (no sujetos a traslados discrecionales por el ministerio responsable del funcionamiento de los lugares de detención).

Muchas comisiones nacionales de derechos humanos tienen una larga trayectoria y reconocida independencia del ejecutivo, lo cual puede servir para establecer un clima de confianza en los primeros años de funcionamiento del Protocolo Facultativo en su país. No obstante, es importante señalar que lo que puede ser aceptable para un órgano cuyo mandato consiste en brindar asesoramiento político general a un gobierno (a políticos y representantes de los departamentos gubernamentales, por ejemplo) puede resultar insuficiente para un MNP, que tendrá que tratar y discutir información delicada sobre personas privadas de libertad.

Los miembros de una comisión nacional de derechos humanos pueden además contar con una amplia experiencia y aptitudes profesionales especializadas en derechos humanos. Algunas comisiones nacionales de derechos humanos pueden incluso estar ya realizando visitas a lugares de detención. No obstante, es importante recordar en este punto las diferencias entre visitas a los centros de detención para recoger o investigar quejas individuales, y programas de visitas de carácter preventivo como los que establece el Protocolo Facultativo. Una amplia experiencia en visitas de investigación a centros de detención puede aportar, por ejemplo, un conocimiento útil de la situación en las prisiones del país, pero será necesario algún tipo de capacitación para el equipo de visita y cambios en la metodología de trabajo para garantizar visitas de carácter preventivo efectivas. También podrán ser necesarios algunos cambios internos en la estructura de la institución, así como un aumento de los recursos económicos y humanos destinados a las visitas, para que una comisión nacional de derechos humanos, cuyo mandato es generalmente muy amplio, esté en condiciones de llevar a cabo un programa de visitas de carácter preventivo que cumpla las disposiciones del Protocolo Facultativo¹³⁶.

¹³⁶ Idem

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

Puede plantear serios problemas que un mecanismo de visitas combine el mandato de realizar visitas de carácter preventivo, con funciones que le permitan procesar o enjuiciar personas a raíz de quejas presentadas en el marco sus visitas. Esta situación será igualmente problemática si es el propio MNP que actúa como órgano quasi-judicial, o si es él quien lleva aquellos casos ante los tribunales de justicia. Este cúmulo de funciones podrá debilitar la relación de cooperación que deberá establecerse entre el MNP y los funcionarios de gobierno, de los cuales también dependen las visitas previstas por el Protocolo Facultativo, en particular si dichos funcionarios pudieran ser procesados o enjuiciados a raíz de una visita del MNP. Además, las personas pueden ser menos proclives a querer hablar abiertamente con el MNP si temen que su identidad o la información que facilitan sean reveladas en algún momento (en el marco de un juicio o de una audiencia, por ejemplo). Por otra parte, la carga de trabajo y la urgencia que conllevan las denuncias individuales pueden sobrecargar al equipo y mermar la capacidad de dicha institución de mantener en paralelo un programa de visitas de carácter preventivo activo y riguroso¹³⁷.

En algunos casos las comisiones nacionales de derechos humanos cuentan con equipos multidisciplinarios con aptitudes y conocimientos profesionales requeridos. No obstante, las comisiones a menudo están integradas predominantemente por juristas y carecen de personales con otro tipo de perfil u otras calificaciones, como por ejemplo médicos, psiquiatras o personas con experiencia con funcionarios encargados de la aplicación de la ley, etc¹³⁸.

La implementación del Protocolo plantea retos particulares en estados federales, de gran extensión geográfica, como México y Argentina. Por esto es fundamental tanto la voluntad política del gobierno federal, al ser responsable por la implementación de tratados internacionales, como la de los gobiernos estatales, que tienen jurisdicción en muchos ámbitos de privación de libertad.

¹³⁷ Idem

¹³⁸ Idem

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

3. Alternativas jurídicas para la construcción del MNP en México

El mecanismo deberá tener independencia respecto de los tres poderes del Estado, que le permitirá gozar de la libertad suficiente para el desempeño cabal de su función, sin injerencias o presiones externas. Esta independencia debe ser prioritaria en el diseño del organismo objeto de este trabajo.

El mecanismo deberá tener un carácter especializado por lo que deberá estar conformado por especialistas en lo relacionado con la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. El grupo deberá ser multidisciplinario, además de estar comprometido con su labor encomendada.

Cualquier organismo que se pretenda crear en México deberá contar con ciertas características, en virtud de lo establecido en el Protocolo Facultativo y los Principios de París. Libertad para otorgarse un reglamento interno. Esta capacidad le permitiría crear normas jurídicas obligatorias en el ámbito interno, sin la intervención de otros organismos estatales, permitiendo el ejercicio libre de sus funciones. Hay que aclarar que, para respetar la división de poderes, esta facultad debe ejercerse sólo para crear normas reglamentarias de la ley que rijan la vida interna de la institución. Los reglamentos están subordinados a la ley, por lo que sólo pueden operar como instrumentos que le otorgan especificidad a la norma general: la ley de la materia¹³⁹.

La autonomía administrativa permitiría autogobernarse internamente sin la dependencia de la administración central o de los otros poderes del Estado. Por ello, su independencia debe garantizarse buscando que ni el titular del Poder Ejecutivo ni los otros poderes puedan dar órdenes e instrucciones sobre su gestión.

La capacidad para auto organizarse implica selección de personal, la facultad de imponer medidas disciplinarias, y la designación de los funcionarios. Lo anterior, por su puesto, no

¹³⁹ Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACNUDH, Aportes al debate sobre el diseño e implementación en México del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, junio 2007.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

implica plena libertad, pues los entes autónomos, como todo ente público, deben cumplir con principios del derecho establecidos en la Constitución mexicana¹⁴⁰.

Dentro de las facultades del mecanismo encargado de prevenir la tortura no está contemplada la facultad para emitir resoluciones vinculantes. El Protocolo, en su artículo 19, es muy claro al señalar que los mecanismos nacionales tendrán entre sus facultades la de “hacer recomendaciones a las autoridades competentes con el objeto de mejorar el trato y las condiciones de las personas privadas de libertad y de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles [Artículo 19, inciso b]”. Las recomendaciones son sólo eso: peticiones a las autoridades para que se actúe en consecuencia con las medidas aconsejadas. En este sentido, el organismo que se constituya en México no gozará de autoridad para hacer cumplir sus recomendaciones.

Sin embargo, esta libertad, para ser real, debería estar acompañada de una facultad legal para cumplir con el objetivo principal del Protocolo: “establecer un sistema de visitas periódicas a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes.” Aunque en teoría no sería necesario, es imprescindible que se atribuya dicha facultad al organismo, mediante una norma general, para así obligar a las autoridades federales, y en su caso estatales y locales, a brindarle apoyo oportuno y eficaz en la realización de las visitas. De esta forma, el personal asignado podrá ingresar a los lugares donde se puedan encontrar personas privadas de su libertad¹⁴¹.

Si el Mecanismo Nacional de Prevención en México será la Comisión Nacional de Derechos Humanos, CNDH, para concretar esta opción, lo más adecuado para cumplir con los objetivos del Protocolo y con los Principios de París que buscan la independencia del mecanismo, sería la creación de un organismo “desconcentrado” de la CNDH con características especiales¹⁴².

¹⁴⁰ Idem

¹⁴¹ Idem

¹⁴² Idem

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

Al ubicarse el MNP en la estructura de la CNDH, deberá modificarse el artículo 5 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para crear un nuevo órgano desconcentrado de la CNDH¹⁴³. Para cumplir cabalmente con los Principios de París —Principio B (1)—, un órgano colegiado no deberá ser designado por el Presidente de la Comisión. La designación y remoción de los visitadores es una atribución del titular de la CNDH, según su Reglamento Interno. Sin embargo, el titular de este órgano desconcentrado de la CNDH, atendiendo a los principios arriba señalados, no debería estar a cargo de una sola persona (visitador) sino de un órgano colegiado¹⁴⁴. En todo caso, los miembros de este órgano colegiado se escogerían a través de un concurso público. Además, en el proceso de designación deberán tomarse en cuenta las opiniones de profesionales. La autoridad de la CNDH podrá estar representada y sumarse al órgano colegiado que estará al frente del organismo de nueva creación. Si consideramos que el órgano colegiado esté conformado por 10 miembros, una de esas 10 plazas estaría reservada para un integrante de la CNDH. El resto de los miembros serían elegidos de entre los postulantes que se hayan presentado a concurso público anunciado en el Diario Oficial de la Federación¹⁴⁵.

Por lo anterior, sería necesario modificar la Ley Orgánica de la CNDH para crear este organismo “desconcentrado”¹⁴⁶. Ello le otorgaría independencia y consagraría los principios que hemos señalado en este documento, relacionados con la designación del personal: oposiciones y concursos públicos. Hecho lo anterior, sería necesario dotar al organismo de facultades reglamentarias para que goce de total autonomía (presupuestaría, de gestión, independencia técnica, etc.).

Los organismos de protección de los derechos humanos, tanto el nacional (CNDH) como los estatales, conocen de quejas relacionadas con las “presuntas violaciones a los Derechos Humanos”. La CNDH actúa de oficio o a petición de parte, en atención a hechos actuales que puedan constituir violaciones de derechos. Sin embargo, por mandato legal, también tiene facultades preventivas. Así lo establece el artículo sexto de su Ley Orgánica: “La Comisión

¹⁴³ Idem

¹⁴⁴ Idem

¹⁴⁵ Idem

¹⁴⁶ Idem

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

Nacional tendrá las siguientes atribuciones: [...] XI. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de Derechos Humanos”. No obstante, cabe señalar que el reglamento de la CNDH no ahonda en este sentido¹⁴⁷.

Cualquier organismo que pretenda crearse debe contar con legitimidad democrática. El MNP debe contar con un órgano colegiado elegido por concurso público; un proceso de selección acompañado de consultas con profesionales de la prevención de la tortura y representantes de la sociedad civil con experiencia en este mismo ámbito; los titulares deberán ser inamovibles bajo un sistema de incompatibilidades; el organismo deberá estar integrado por personal experto designado por oposición, así como por representantes de diferentes disciplinas que coadyuven al organismo para realizar visitas, recomendaciones y propuestas de modificaciones legales.

Sería conveniente que no fuera creado por decreto presidencial sino por ley emanada del Congreso. De esta forma se asegura que el presidente no tenga el poder de desaparecerlo a su antojo.

Además, cuando un Estado designa como mecanismo nacional de prevención a organismos de visitas ya existentes, en el marco del Protocolo, cualquier visita que hagan dichos mecanismos a “lugares donde las personas están privadas de su libertad” como lo define el Protocolo, automáticamente constituirán una visita que debe cumplir con todos los requerimientos del instrumento. En otras palabras, si un grupo de la sociedad civil es designado como mecanismo nacional de prevención en el marco del Protocolo y en el curso de una visita se le niega el derecho a la entrevista privada con cualquier persona que ellos desearan o se le niega acceso a una parte de las instalaciones de detención, el Estado no podrá argumentar que no se trataba de una “visita del Protocolo” y que se trataba más bien del “trabajo cotidiano” de la organización y que, por tanto, no estaba sujeto a las garantías del Protocolo¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Idem

¹⁴⁸ Idem

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

Debemos subrayar que frecuentemente es necesario cambiar los poderes y mandatos de los mecanismos existentes si se los designa como mecanismo nacional de prevención de acuerdo al Protocolo. Por ejemplo, la independencia y el trabajo del mecanismo nacional de prevención requieren que sea el mismo mecanismo, y no el Estado, quien decida el momento, tipo y lugar a visitar, y es posible que los mecanismos existentes carezcan de esta discrecionalidad. Asimismo, es importante reconocer que ciertas formas de mecanismos existentes, si bien cumplen una función muy importante, están imposibilitados de satisfacer los requerimientos del Protocolo en términos de independencia: este es el caso, por ejemplo, de los sistemas de inspección administrativa internos¹⁴⁹.

Al explorar los modelos comparados de participación de comisiones públicas de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil en la tarea de visitas en el marco del MNP, se concluye que pueden existir opciones como la conformación de equipos para la realización de visitas, coordinados por un MNP como ente rector y articulador del trabajo de prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, como, en caso de que sea necesario, la modalidad de visitas mixtas o separadas por personal de comisiones públicas de derechos humanos y de organizaciones de la sociedad civil, apoyados por personal especializado del MNP (de planta y de listas o listados de expertos entrenados y avalados por el MNP).

El Mecanismo Nacional de Prevención, no tiene forzosamente que ser representado por una “institución”, sino que se trata de un sistema que puede ser integrado por actores diversos que operen en distintos niveles y de diferentes formas, bajo la rectoría o coordinación del sistema público de derechos humanos existente, dado que cuenta con facilidades y medios económicos, humanos y estructurales, a diferencia de la sociedad civil organizada.

De ahí se ve la necesidad de que el diseño del MNP asegure el valor agregado de este mecanismo, el que consiste en el diálogo constructivo y propositivo con las autoridades para impulsar cambios que redunden en una mayor prevención de la tortura. Este diálogo se dirige

¹⁴⁹ Idem

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

a los cambios estructurales necesarios para eliminar factores de riesgo para la tortura o los malos tratos, cuestión que hasta ahora no se ha podido lograr.

La amplitud del territorio nacional, de la población materialmente detenida y la diversidad de lugares de detención, requiere de un sistema suficientemente amplio y flexible para garantizar la cobertura del trabajo del MNP.

Las comisiones públicas de derechos humanos representan un actor importante y de participación necesaria en el MNP. Los recursos de que disponen (humanos, estructurales, profesionales, materiales, económicos), aunado a su experiencia previa de atención a quejas y monitoreo de centros penitenciarios, y su conocimiento de las políticas públicas y dependencias gubernamentales tanto del ámbito federal como estatal, representan un capital importante. Asimismo, su cobertura nacional y su calidad de organismos públicos de protección a los derechos humanos, debe facilitar la labor del MNP a nivel nacional. Sin embargo, las propias comisiones públicas de derechos humanos se han visto limitadas en el ejercicio de sus funciones de atención a casos y monitoreo de lugares de detención, en función de sus relaciones institucionales con las dependencias. El sistema público de protección a derechos humanos, no ha logrado alcanzar plenamente sus objetivos y cumplir con sus responsabilidades y facultades, en razón de factores diversos, tales como:

- Pese a la autonomía estructural, jurídica y económica (autonomía formal) de las comisiones, todavía no está garantizada la imparcialidad y autonomía funcional de todas ellas. Sigue siendo común que comisiones actúen con parcialidad, reserva y reticencia frente a temáticas como la tortura, sea por temor a la confrontación con las autoridades, por exceso de burocracia y falta de eficacia operativa, incluso por afinidad y conveniencia política, etc.
- Por otro lado, existen todavía carencias, deficiencias y diferencias marcadas en el trabajo y capacidades técnicas de detección y documentación de la tortura. El proceso de capacitación de las comisiones en materia de tortura y de derecho internacional de los derechos humanos es relativamente reciente e influye en los niveles en que se involucran y en los resultados frente a la problemática.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

- Las comisiones públicas cuentan con facultad para ingresar y documentar la situación en las cárceles; en cambio, son limitadas sus posibilidades de ingreso sin aviso en otro tipo de lugares de detención (sedes de policías y ministeriales, lugares de arraigo, etc.), dependiendo muchas veces de la voluntad de los titulares de las dependencias. En este sentido, no existe un nivel homogéneo de accesibilidad de las comisiones a los lugares de detención.
- Existen niveles diferenciados de relación entre comisiones públicas de derechos humanos y organismos de la sociedad civil. Mientras en ciertas entidades, pueden existir buenos niveles de colaboración y entendimiento, en otras existe mala o nula colaboración; en ocasiones, la calidad de relación varía en función de las personalidades y posturas de los titulares sobre determinadas temáticas o situaciones generales.
- Las leyes y reglamentos que regulan actualmente su actuación no contemplan el conjunto de acciones y principios previstos en el Protocolo Facultativo.

Lo anterior no resta importancia al papel de las comisiones públicas en la prevención y combate a la tortura y tratos crueles. Su participación en el MNP es fundamental y representa una oportunidad para fortalecer y desarrollar sus capacidades de atención e involucrarse a fondo en la temática, así como de colaboración con otros actores especializados.

4. El Mecanismo Nacional de Prevención en Estados Federales

El Protocolo Facultativo estipula expresamente que “Las disposiciones del presente Protocolo serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitaciones ni excepción alguna.” Sin embargo, desde la perspectiva de la búsqueda de una plena y efectiva implementación de los tratados de derechos humanos, habrá de reconocerse que los Estados federales y descentralizados enfrentan especiales desafíos en la práctica. Si nuevos instrumentos internacionales habrán de ratificarse y ponerse en práctica, la comunidad internacional debe trabajar con los gobiernos nacionales, instituciones y

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

miembros de la sociedad civil para encontrar soluciones a los retos especiales que enfrentan los Estados descentralizados¹⁵⁰.

Por ello, desde un inicio y sobre la base de las experiencias acumuladas hasta la fecha por los Estados, habrá que considerar el siguiente marco general para la implementación del Protocolo en los Estados federales:

1. Revisar el o los mecanismos nacionales existentes que ya realicen visitas a lugares de detención, para evaluar los vacíos en la cobertura, geográfica y temática, la independencia o los poderes, en la medida que se pueda hacer la comparación con los criterios de los mecanismos nacionales de prevención del Protocolo.
2. A la luz de las evaluaciones de los mecanismos existentes y recursos necesarios, determinar por medio de consultas, diálogos y negociaciones con todas las partes interesadas, si se designa un mecanismo o mecanismos existentes con cambios legislativos necesarios o se crea un nuevo mecanismo nacional de prevención:
3. Entre los posibles modelos para mecanismo nacional de prevención, nuevos o existentes, en Estados federales, se incluyen los siguientes¹⁵¹:

- **Un organismo nacional unificado**

- Promulgado y nombrado únicamente por el gobierno federal;
- Promulgado y nombrado por los gobiernos federal y estatales, cada uno de ellos actuando según su propia autoridad constitucional, pero creando un mecanismo nacional administrado entre ambos.

- **Múltiples organismos**

¹⁵⁰ Matt Pollard. Implementación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes en Estados Federales y Descentralizados. Asociación para la Prevención de la Tortura, APT. 2005.

¹⁵¹ Idem

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

- Cada uno actuando localmente, en el territorio que es responsabilidad el gobierno estatal;
- Un organismo promulgado y nombrado por los gobiernos estatales (cubriendo su jurisdicción local), y un segundo organismo promulgado y nombrado por el gobierno federal (cubriendo toda su jurisdicción federal);
- Cada uno actuando sobre diferentes tipos de detención, por ejemplo: instalaciones de detención de inmigrantes, centros de detención preventiva, cárceles, instalaciones psiquiátricas, instalaciones militares;
- Agencias especializadas que tienen que ver con las personas a partir de su identidad, por ejemplo el estatus de los pueblos indígenas, o
- Cualquier combinación de las anteriores.

En los Estados de mayores dimensiones geográficas con una población dispersa y autoridad constitucional dividida, quizá sería menos costoso y más efectivo contar con múltiples mecanismos nacionales de prevención en todas las entidades federativas del país¹⁵².

Sin embargo, donde se contemple un enfoque de múltiples mecanismos nacionales de prevención, puede resultar difícil mantener consistencia en las recomendaciones y hallazgos, lo cual resulta preocupante tanto para las personas privadas de libertad, como para los gobiernos afectados. Por esta razón, vale la pena recordar que un mecanismo nacional de prevención unificado administrativamente puede estar constituido por un número relativamente alto de miembros con oficinas geográficamente dispersas, o comités, lo cual ayudará a reducir la necesidad de viajar y otros costos¹⁵³.

En cada caso, es esencial garantizar que estén cubiertos todos los lugares donde se priva de la libertad a las personas, que cada mecanismo visitante cuente con los conocimientos y experiencia necesarios y cuente con todo los poderes y garantías requeridas por el Protocolo, y que el esquema general sea administrativamente manejable y tenga efectos y

¹⁵² Idem

¹⁵³ Idem

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

resultados consistentes. Al respecto, sería difícil de reconciliar y confiar en un trabajo suelto y fragmentado de las entidades existentes, y particularmente hacerlo consistente con los requerimientos del Protocolo. Los Estados deben tener la capacidad de proporcionar información unificada con respecto a la aplicación del Protocolo ante el Subcomité Internacional. Los Estados que se encuentren aplicando un modelo de varios mecanismos nacionales de prevención, deben considerar establecer una sola agencia coordinadora, con el fin de garantizar que el Subcomité Internacional y los mecanismos nacionales de prevención puedan comunicarse efectiva y eficientemente unos con otros, como lo requiere el Protocolo.

Es un principio de derecho internacional que todo lo relativo a la responsabilidad internacional de un Estado se rija en dicho ámbito, independientemente de lo que disponga el derecho interno. El sistema federal en México impone la distribución de competencias. Esto implica que el organismo que vaya a crearse a nivel nacional no operará a nivel estatal (cuando menos no de forma regular), haciendo necesaria la implementación de mecanismos estatales para prevenir la tortura. Una propuesta es la creación de organismos estatales inspirados en la estructura del nacional, vinculada con ella, o cualquier otro tipo de mecanismo que cumpla con los Principios de París. Independientemente de cómo se implementen los mecanismos para prevenir la tortura en las entidades federativas, lo cierto es que todos deberán colaborar de forma estrecha en la prevención de la tortura. De ahí que, respetando los principios del federalismo, deba existir un estrecho diálogo, y por lo tanto, vinculación y colaboración entre las instituciones estatales y la nacional por crear. Para ello, el Congreso de la Unión deberá emitir las leyes correspondientes que hagan de esto una realidad¹⁵⁴.

5. Un sistema procesal penal que propicia la tortura

Todos los cuerpos de las diversas fuerzas policiales de México, ya sean federales, estatales o municipales, recurren habitualmente a la tortura o los malos tratos como método de control

¹⁵⁴ Idem

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

policial o de prevención del delito¹⁵⁵. Existen informes frecuentes sobre torturas, malos tratos u otras prácticas policiales ilegales, como la detención arbitraria, por parte de las fuerzas de la policía judicial que actúan a las órdenes del Ministerio Público. Además, la participación creciente de las fuerzas armadas en la lucha contra el tráfico de drogas y los grupos armados de oposición ha dado lugar a que soldados que actuaban por su cuenta o en operaciones conjuntas con la policía federal o estatal detuvieran ilegalmente y en ocasiones torturaran o maltrataran a detenidos para obtener confesiones o información¹⁵⁶.

Es precisamente durante la permanencia en las dependencias policiales o del ministerio público cuando los acusados son más vulnerables a los abusos. Según las denuncias de tortura conocidas durante la visita a México de miembros del Comité de Naciones Unidas contra la tortura, la más alta proporción de ellas se consumaron en el lapso que transcurre entre la detención y la consignación. Es en dicho lapso cuando más necesario resulta el control judicial de la legalidad de la detención y las condiciones y trato del detenido. La ausencia de tal control es inductiva a la preferencia de esas instituciones por el procedimiento que las libera, por un lapso de tiempo considerable, de interferencias y limitaciones externas que puedan obstaculizar el acopio de pruebas que den sustento a la consignación del indiciado¹⁵⁷.

Una persona detenida se encuentra en una situación especial de vulnerabilidad, en razón de que surge un riesgo fundado de que se violen sus Derechos Humanos, tales como el derecho a la integridad física, a la presunción de inocencia y al trato digno; por ello, se ha observado que una vez que el sujeto es privado de su libertad y no es puesto de manera inmediata a disposición de la autoridad competente, se presentan las condiciones que propician la tortura, y es el momento en que se suelen infligir sufrimientos físicos o psicológicos a los detenidos, o bien, a realizar en ellos actos de intimidación, con la finalidad de que acepten haber participado en la comisión de algún ilícito, así como para obtener información, como castigo o con cualquier otro fin ilícito¹⁵⁸.

¹⁵⁵ Amnistía Internacional. México. Juicios Injustos: tortura en la administración de justicia. Op. Cit.

¹⁵⁶ Idem.

¹⁵⁷ Informe sobre México preparado por el Comité, en el marco del artículo 20 de la Convención contra la Tortura, y respuesta del Gobierno de México. Op. Cit.

¹⁵⁸ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH. Op. Cit.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

También se ha identificado la práctica de servidores públicos de efectuar detenciones al margen de cualquier investigación previa, bajo el argumento de una “denuncia anónima”, o bien por una actitud sospechosa, a partir de lo cual se incomunica al detenido y se produce un atentado a la integridad física y psíquica, en atención a que se le genera una situación de sufrimiento psicológico, lo cual se traduce en uno de los métodos que han sido identificados como característicos de la tortura, al ocasionarse un aislamiento del mundo exterior que produce sufrimientos morales y perturbaciones psíquicas, y coloca en una situación de particular vulnerabilidad que aumenta el riesgo de agresión y arbitrariedad por parte de servidores públicos¹⁵⁹.

Normalmente se requiere la autorización de un juez para una orden de detención de un sospechoso que esté siendo sometido a una investigación, pero la excepción a esta norma la representan los casos urgentes y significa que los agentes del Ministerio Público pueden ordenar una detención sin supervisión judicial. Aunque se supone que esta excepción está estrictamente limitada, su uso está muy extendido¹⁶⁰. Una vez que el sospechoso es detenido, en teoría debe comparecer ante una autoridad judicial sin dilación alguna. Sin embargo, la ley establece para ello un periodo máximo de 48 horas tras la detención en casos normales, y hasta de 96 horas en los casos de delincuencia organizada, tiempo durante el cual el sospechoso permanece bajo la custodia de la policía judicial del Ministerio Público. La vulnerabilidad del sospechoso frente al abuso se agrava con el uso generalizado de los centros de detención semioficiales denominados casas de arraigo controlados por el Ministerio Público. En efecto, la policía judicial y los agentes del Ministerio Público disponen de ese tiempo para preparar sus argumentos jurídicos contra el sospechoso a fin de presentar cargos formales y lograr su detención preventiva. Durante este período crucial, los agentes del Ministerio Público pueden obtener confesiones de los sospechosos en ausencia de un juez. Tales confesiones tienen valor probatorio y a menudo sirven de base principal para la acusación formal (consignación) y la posterior condena en el juicio. “[E]l Ministerio Público es el 'representante social' y [se presume] que indefectiblemente actúa de buena fe. De ahí que la declaración ministerial tenga tanto peso en los procesos jurisdiccionales”¹⁶¹.

¹⁵⁹ Idem.

¹⁶⁰ Amnistía Internacional. México. Juicios Injustos: tortura en la administración de justicia. Op. Cit.

¹⁶¹ Relator especial sobre la cuestión de la Tortura, informe sobre México, E/CN.4/1998/38/Add.2, 14 de enero de 1998,

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

Más aún, a estas declaraciones iniciales puede concedérseles mayor valor que a cualquier afirmación posterior en virtud de la interpretación que hacen los jueces del principio de inmediatez procesal¹⁶².

Otra jurisprudencia permite a los jueces aceptar confesiones aunque se hubiesen obtenido con violencia; rechazar denuncias de malos tratos aunque se hubiesen documentado durante el reconocimiento médico, a menos que el sospechoso pueda probar que un agente en concreto causó una lesión en particular; e ignorar las partes de una confesión que entren en contradicción con las conclusiones de la acusación, mientras se otorga valor probatorio a las partes que son coherentes con ellas¹⁶³.

Aunque el artículo 20.IX de la Constitución exige que el sospechoso esté adecuadamente representado por un abogado o una persona de su confianza en todos los actos del proceso, es frecuente que se niegue a los sospechosos de haber cometido un delito la oportunidad de mantener consultas efectivas con un abogado durante la custodia previa a la firma de su primera declaración. Según un estudio realizado en 2003 por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), el 70 por ciento de los acusados no tuvo acceso a un abogado mientras permaneció bajo custodia del Ministerio Público; al 30 por ciento restante le fue asignado un abogado de oficio¹⁶⁴.

En los hechos las normas que prohíben a la policía obtener confesiones susceptibles de ser utilizadas como pruebas, no han sido interpretadas como prohibición a la policía para interrogar a los detenidos. La policía judicial y el ministerio público trabajan conjuntamente y en estrecha relación para detener al sospechoso y obtener las pruebas necesarias (que por lo general revisten la forma de confesiones) que proporcionen al ministerio público elementos suficientes para fundar su consignación. Así, con frecuencia, se da el juego de sucesivos

¹⁶² Confesión, Primera declaración del Reo., Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, SJF Parte: 64. abril de 1993, Tesis: II. 2o. J/5 Página: 33. Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, SJF, Tomo XIV, julio 1994, Página 515, “Confesión, Valor de: Debe Prevalecer la confesión rendida por el reo en su primera declaración ante el representante social, sobre posterior manifestación hecha en la ampliación de la declaración preparatoria, en virtud de que ésta se presume obedece solamente a un reflejo defensivo del quejoso, por ser contraria a las anteriores declaraciones y no estar apoyada por ningún otro dato, mientras que su primera declaración efectuada sin tiempo suficiente de aleccionamiento merece mayor crédito”.

¹⁶³ Tercer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito. SJF Tomo 58, octubre de 1992 tesis II.30. J/35 Página 43. “Confesión. Si no se comprueba la coacción que el quejoso dice sufrió para emitirla, su retracción es insuficiente para negarles valor probatorio” Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, SJF Tomo 78, junio de 1994, tesis XX. J/61 página 81: “Confesión del coacusado. Aún cuando en autos exista certificado y fé de lesiones si no se demostró que esas alteraciones las hubiese producido la policía, tiene valor probatorio”.

¹⁶⁴ Bergman, Marcelo, Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional. Resultados de la encuesta a población en reclusión en tres entidades de la República Mexicana: Distrito Federal, Morelos y Estado de México. Documentos de Investigación. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. 2003.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

traspasos del detenido entre ambos servicios. La policía, a cuya disposición permanece el detenido por algún tiempo, lo interroga y conmina a confesar o a proporcionar información acerca del ilícito investigado. En ocasiones lo obliga a firmar confesiones previamente preparadas, advirtiéndole que en su presentación ante el agente del ministerio público debe limitarse a ratificarlas. Durante la visita a México en 2003 del Comité contra la tortura, los miembros de su delegación entrevistaron en prisión a varios detenidos que refirieron que, al negarse a ratificar ante el agente del ministerio público la confesión a la que habían sido forzados por la policía, fueron devueltos a los separos destinados a la detención para que la policía continuara el interrogatorio. Cuando ya habían firmado una declaración autoinculpatoria preparada por la policía, fueron presentados de nuevo ante el agente del ministerio público ante quien no tuvieron más remedio que ratificarla¹⁶⁵.

En general, los agentes del ministerio público no se preocupan de verificar la voluntariedad de la confesión. Excepcionalmente, se han dado casos en que el agente al recibir del imputado queja por tortura contra la policía que lo presenta, o al apreciar en éste lesiones visibles, en el acto de recepcionar su declaración ministerial, dispone el inicio de una averiguación previa sobre la causa de las lesiones o la denuncia de tortura, pero no necesariamente se inhibe de utilizar la confesión impugnada como fundamento de la consignación del denunciante¹⁶⁶. No obstante las perentorias disposiciones constitucionales y legales sobre la inadmisibilidad probatoria de una declaración coaccionada, en los hechos resulta extraordinariamente difícil para el inculpado lograr la exclusión del acervo probatorio de la confesión obtenida forzosamente. En la práctica los tribunales, ante la retractación del procesado de la confesión invocada por el ministerio público como fundamento de la consignación, denunciando la tortura o coacción mediante la cual se le obligó a prestarla, no disponen ningún procedimiento independiente para establecer si la confesión fue voluntaria. A lo sumo disponen vista al ministerio público para la instrucción de la averiguación previa correspondiente, pero ni la iniciación de esa investigación separada, ni las evidencias que en tal averiguación previa puedan recogerse, tienen incidencia en el proceso penal del indiciado cuya confesión fue obtenida bajo coacción¹⁶⁷.

¹⁶⁵ Informe sobre México preparado por el Comité, en el marco del artículo 20 de la Convención contra la Tortura, y respuesta del Gobierno de México. Op. Cit.

¹⁶⁶ Idem.

¹⁶⁷ Red de Juicios Orales, diversos documentos, <http://www.juiciosorales.com/>

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

En 2003, el 34 por ciento de los internos con sentencia condenatoria que respondieron a la encuesta del Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, declararon que habían realizado sus confesiones encontrándose bajo custodia del Ministerio Público y, de éstos, el 35 por ciento afirmó haber confesado bajo tortura o amenazas, principalmente de la policía judicial. Esto significa que quizás uno de cada nueve sospechosos se confesó culpable de un delito después de ser sometido a tortura o malos tratos¹⁶⁸.

Una vez que el Ministerio Público considera que existen indicios suficientes para presentar cargos (consignar), el imputado comparece ante un juez y éste determina si existen motivos para proceder. En caso afirmativo queda recluido en detención preventiva si el delito es grave y da comienzo el período de instrucción para reunir pruebas antes del juicio. Tras haber comparecido ante el juez el acusado queda sometido a su autoridad, y posteriormente a la de las autoridades penitenciarias si es puesto bajo custodia. Sin embargo los imputados pueden estar sujetos a las represalias de la policía judicial si no ratifican una confesión ante el juez ya que todavía se encuentran potencialmente bajo la presión coercitiva de la policía judicial, lo que dificulta enormemente, incluso para un juez aplicado, determinar si la declaración se ha hecho libremente. A pesar de ello, si el inculpado ratifica su confesión ante el juez y no denuncia haber sufrido malos tratos o torturas durante su detención ni que su confesión se ha obtenido mediante coacción, es muy poco probable que los tribunales den valor a cualquier denuncia posterior, una vez que el acusado ha tenido tiempo de recibir asesoramiento letrado y ya no está bajo la custodia de sus acusadores¹⁶⁹.

Así pues, el Ministerio Público ejerce un control excesivo sobre el proceso judicial, especialmente durante la averiguación previa, tiempo durante el cual se pueden falsificar o distorsionar pruebas secundarias con el objeto de apoyar una confesión obtenida mediante tortura. El Ministerio Público realiza una función cuasi judicial dado que cuando ya se han presentado cargos formales contra el acusado y se han establecido los elementos principales de la causa, son muy pocos los jueces dispuestos a poner en duda los méritos de las

¹⁶⁸ Bergman, Marcelo, Op. Cit.

¹⁶⁹ Red de Juicios Orales, diversos documentos, <http://www.juiciosorales.com/>

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

pruebas o los métodos de investigación¹⁷⁰. Así, los indicios reunidos en la averiguación previa pueden servir de base para condenar al acusado sin que éste tenga que confirmar su confesión en juicio abierto. Este sistema constituye una inversión de la presunción de inocencia por la cual corresponde al acusado refutar el argumento inicial de la acusación. De hecho, la presunción de inocencia no está tipificada en la legislación, lo cual menoscaba gravemente el debido proceso legal¹⁷¹.

Si bien es cierto, los servidores públicos vinculados a instancias de seguridad pública son los mayormente señalados como responsables de haber cometido actos de tortura, también otros servidores públicos de diversa índole suelen participar o coparticipar en ésta, como es el caso de los peritos médicos, cuando expiden dictámenes e incurren en graves omisiones, al abstenerse de describir el estado que presenta el quejoso como consecuencia de los sufrimientos físicos o psicológicos de que fue objeto, con lo cual no sólo participan pasivamente en el evento, sino que también violentan el Protocolo de Estambul, en la parte relativa al capítulo segundo, titulado “Códigos éticos pertinentes”, que al abordar la ética en la atención de la salud contempla el deber fundamental de actuación siempre de conformidad a los intereses del paciente, por lo que la evaluación de la salud de un detenido con el fin de facilitar su castigo, torturar o encubrir, es contrario a la ética profesional¹⁷².

6. La impunidad en las denuncias de tortura

Por otro lado, las víctimas se muestran muy reacias a presentar denuncias formales, y por esta razón las autoridades estatales normalmente niegan la existencia de tortura. Más aún, el derecho de las víctimas y sus familiares a un remedio efectivo por los abusos padecidos no está plenamente protegido en el ordenamiento jurídico¹⁷³. A ello hay que añadir que muchos jueces afirman abiertamente que tienen la obligación de dar mayor crédito a las

¹⁷⁰ Zepeda Lecuona, Guillermo, *Crimen sin Castigo*, Fondo de Cultura Económica, FCE, 1ª Edición, México, 2004.

¹⁷¹ Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro” y Comité de Abogados para los Derechos Humanos, *Injusticia Legalizada: Procedimiento Penal Mexicano y Derechos Humanos*, México, 2001.

¹⁷² Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH. Op. Cit.

¹⁷³ Amnistía Internacional. México. *Juicios Injustos: tortura en la administración de justicia*. Op. Cit.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

pruebas presentadas por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que a las presentadas por presuntos delincuentes que denuncian haber sufrido tortura¹⁷⁴.

La falta de protección al detenido se agrava todavía más por el hecho de que, cuando intentan presentar una denuncia por torturas o malos tratos, el Ministerio Público es el único responsable de la investigación criminal de estas denuncias. Es decir, el mismo organismo que podría haber sido responsable o cómplice de un acto de tortura es el único competente para investigarlo. Este conflicto claro de intereses fomenta un escepticismo generalizado acerca de la capacidad o disposición del Ministerio Público para investigar a sus propios agentes o a la policía judicial en relación con violaciones de derechos humanos. Con las denuncias de tortura, el acusado tiene todas las de perder ya que el Ministerio Público, junto con los tribunales, hacen recaer firmemente la carga de la prueba en la presunta víctima para que demuestre que ha sido torturada. Además, cuando se denuncian casos de tortura ante la policía, el Ministerio Público o las Comisiones de los Derechos Humanos, las denuncias se reclasifican de modo rutinario como delitos menores tales como abuso de autoridad o lesiones, que con frecuencia sólo dan lugar a medidas disciplinarias contra el servidor público¹⁷⁵.

En este entorno favorable a la acusación, los jueces son sumamente escépticos respecto a las denuncias de tortura, haciendo recaer en los acusados la obligación de demostrar que la confesión se obtuvo mediante coacción, o si no invocando el principio de inmediatez procesal, por el que se interpreta que la primera confesión tiene más valor al haber sido realizada inmediatamente después de los hechos en cuestión y antes de que el detenido tuviera ocasión de preparar una defensa. Normalmente el juez confirmará los cargos, haciendo prácticamente imposible que posteriormente se declare inadmisibles las confesiones¹⁷⁶.

Los policías y agentes del Ministerio Público son conscientes de que aun en el caso de que una víctima de tortura se retracte posteriormente de su confesión en juicio, el juez probablemente termine otorgando mayor peso a la confesión que al retractamiento, de

¹⁷⁴ Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro, Op. Cit.

¹⁷⁵ Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. 2003.

¹⁷⁶ Red de Juicios Orales, Op. Cit.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

acuerdo con la peculiar versión mexicana del “principio de inmediatez procesal”. En otros países se entiende que este principio significa que la evidencia presentada directamente ante un juez probablemente resulte más confiable y, consecuentemente, se le otorgue mayor valor probatorio en el juicio. Sin embargo, México ha dado vuelta el significado de este concepto, en tanto los jueces confieren mayor importancia a las declaraciones presentadas “inmediatamente” después de perpetrado el delito—esto es, antes de que el sospechoso comparezca ante el juez. Según la Suprema Corte mexicana, las primeras declaraciones tienen mayor validez ya que se brindan sin ningún tipo de influencia externa y sin la posibilidad de reflexionar sobre lo sucedido¹⁷⁷. En una serie de fallos emitidos en 1995, la Suprema Corte sostuvo que una confesión sólo puede servir para probar la culpabilidad de un imputado cuando tal culpabilidad sea corroborada por otras pruebas¹⁷⁸. Sin embargo, estos fallos no han cambiado la práctica. Los jueces continúan aplicando habitualmente la versión mexicana del principio de “inmediatez”. Las víctimas de tortura deben demostrar que sus confesiones fueron obtenidas bajo coacción. Según la Suprema Corte mexicana, la mera retractación no resulta suficiente para eliminar el valor probatorio de la confesión. En cambio, el acusado debe presentar evidencias que prueben que la confesión fue forzada.

Por otro lado, los procedimientos para investigar las denuncias de tortura o malos tratos, especialmente cuando los funcionarios implicados pertenecen al Ministerio Público, con frecuencia no cumplen los estándares de una investigación independiente e imparcial. A pesar de las pruebas convincentes presentadas por los imputados, los abogados y los expertos médicos independientes de que las pruebas se han obtenido bajo coacción, el Ministerio Público y los jueces no suelen ordenar una investigación imparcial y separada para establecer si las denuncias del acusado son fundadas¹⁷⁹. Algunos abogados defensores también disuaden a los inculcados de denunciar los malos tratos o torturas que sufrieron, y los jueces con frecuencia no adoptan medidas para evaluar el estado físico del acusado que comparece ante el tribunal a menos que éste y el abogado defensor lo planteen específicamente. Una vez que la denuncia de tortura ha sido presentada oficialmente, el inculcado debe superar innumerables obstáculos para demostrar el fundamento de la

¹⁷⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, Tesis 106, Sexta Época, Apéndice de 1995, tomo II, Parte SCJN, p. 60. Véase también Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Tesis: VI.2o. J/61, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IV, agosto de 1996, p. 576.

¹⁷⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, Tesis 108, Sexta Época, Apéndice de 1995, tomo II, Parte SCJN, p. 61.

¹⁷⁹ Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México. Op. Cit.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

denuncia, e incluso eso puede resultar insuficiente para que las pruebas obtenidas mediante tortura sean declaradas inadmisibles.

De acuerdo a la organización internacional de derechos humanos Human Rights Watch¹⁸⁰, una segunda consideración que puede ayudar a explicar por qué la tortura aún hoy constituye un fenómeno tan común en México es que muy raramente es sancionada.

7. Situación actual del Mecanismo Nacional de Prevención en México

Al acercarse la fecha límite del 22 de junio de 2007 para la designación del MNP, la Secretaría de Relaciones Exteriores inició una serie de consultas y negociaciones a puertas cerradas con las dependencias relacionadas y la CNDH. Esto condujo a la designación, en julio de 2007, de la CNDH como MNP, a través de un acuerdo intersecretarial¹⁸¹. Esta decisión unilateral del Gobierno Federal condujo a reacciones de rechazo en organizaciones civiles de derechos humanos tanto internacionales como nacionales¹⁸². La Asociación para la Prevención de la Tortura APT, se preguntó si la decisión había tomado debidamente en cuenta las conclusiones del proceso de consulta que la OACNUDH y la propia APT habían realizado en coordinación con el Gobierno Federal¹⁸³. Organizaciones de la sociedad civil y el sector académico fuertemente cuestionaron públicamente la decisión y escribieron una carta al Consejo Consultivo de la CNDH haciéndole conocer sus preocupaciones acerca de la designación de una institución existente como la CNDH¹⁸⁴.

Desde un punto de vista el acuerdo intersecretarial puede garantizar la colaboración de las dependencias involucradas en las visitas y la aplicación de las recomendaciones. Sin embargo, algunas cláusulas restrictivas son motivo de preocupación: las visitas del MNP pueden ser limitadas por razones de seguridad pública y de defensa nacional, y las

¹⁸⁰ Human Rights Watch, Op. Cit.

¹⁸¹ Boletín Informativo No. 17 de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 11 de julio de 2007.

¹⁸² Página web de la APT, Status del Mecanismo Nacional de Prevención país por país, 5 de septiembre de 2008.

¹⁸³ Carta de Mark Thomson, Secretario General de la APT, dirigida a la Emb. Patricia Espinosa, Secretaria de Relaciones Exteriores, 26 de junio de 2007.

¹⁸⁴ Cartas de ONG's del 6 y 10 de julio del 2007.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

autoridades públicas deben acompañar la visita a todas las instalaciones y decidir sobre el lugar para las entrevistas con los detenidos.

Tras la designación, la CNDH creó la Dirección General del Mecanismo Nacional de Prevención dentro de la 3a Visitaduría, compuesta por un Director y 13 personas más seleccionados de entre el personal que anteriormente estaba involucrado en la supervisión de prisiones de la CNDH. El artículo 61 del Reglamento Interior de la CNDH también fue adaptado para asumir esta nueva función.

A partir de septiembre de 2007, se llevó a cabo su primera ronda de visitas a todas las prisiones de la Ciudad de México y en diciembre de 2007 estaban en el proceso de visitar las estaciones de policía en la ciudad. Del 11 al 14 de marzo de 2008, la CNDH convocó a una reunión con todas las comisiones de derechos humanos a nivel estatal para debatir su informe anual sobre las cárceles, así como las implicaciones del monitoreo del MNP.

Según el sitio web de la CNDH, la dirección del MNP ha llevado a cabo tres rondas de visitas y está empezando a colaborar con ambos actores de la sociedad civil y las distintas comisiones de derechos humanos en los Estados de la región a ser más eficaz. El MNP ha invitado a una docena de organizaciones no gubernamentales para formar un Consejo Consultivo, pero la mayoría de los convocados se mostraron renuentes a participar. No obstante, el MNP ha realizado dos reuniones para entablar un nuevo diálogo participativo con las ONG. Todavía queda por definirse la forma en que las organizaciones de la sociedad civil colaborarán en la práctica con el MNP.

En la página web de la CNDH se encuentran los informes sobre las visitas que hasta la fecha de terminación de este trabajo ha realizado el MNP:

- Informe Anual de Labores 2007 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura
- Informe I/2008 Del Mecanismo Nacional De Prevención De La Tortura, Sobre Los Lugares De Detención E Internamiento Que Dependen Del Gobierno Del Distrito Federal

Informes sobre Lugares de Detención:

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

- Informe 1/2007 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, sobre los Centros de Reclusión del Gobierno del Distrito Federal.
- Informe 1/2008 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, sobre los Lugares de Detención e Internamiento que dependen del Gobierno del Distrito Federal.
- Informe 2/2008 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, sobre los Lugares de Detención e Internamiento que dependen del Gobierno del Estado de Querétaro.
- Informe 3/2008 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, sobre los Lugares de Detención que dependen de los H.H. Ayuntamientos del Estado de Querétaro.
- Informe 4/2008 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, sobre los hospitales psiquiátricos que dependen del Gobierno Federal.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

Conclusiones

Diversas instancias nacionales, regionales e internacionales han documentado que en México existe actualmente la práctica de la tortura y los malos tratos en algunos centros de detención, por lo cual cobra especial relevancia una herramienta preventiva como el Protocolo Facultativo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

Como Estado Parte del Protocolo, México ha adquirido la obligación de establecer uno o varios mecanismos nacionales de prevención que le ayudarán a aplicar efectivamente las normas internacionales en materia de prevención de la tortura y malos tratos al interior del país.

Durante los años 2006 y 2007, México estuvo en el proceso de definir el MNP, pero dicho proceso no debió haber sido producto de una decisión unilateral del gobierno, sino el resultado de un debate transparente y participativo, que incluyera a la sociedad civil y que permitiera mayor legitimidad, aceptación y eficacia del MNP.

Ya que el Protocolo prescribe una serie de garantías pero no define el modelo de MNP, es importante profundizar el debate para asegurar que el MNP cumpla con las expectativas nacionales y se ajuste al contexto particular de México. Entre otros elementos, se debe tener en cuenta la situación prevaleciente dentro del sistema de justicia penal y seguridad pública mexicano y su política criminal.

En ese sentido, es recomendable que el proceso de implementación del MNP en México incluya una evaluación de la legislación y de las instancias existentes que ya realizan visitas a lugares de detención a nivel nacional, para poder tomar una decisión sobre la naturaleza del MNP basándose en la experiencia acumulada.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

Esta evaluación del MNP debe basarse en primer lugar en los requisitos y garantías formales establecidas en el texto del Protocolo, entre las cuales deben destacarse su independencia funcional (conforme a los Principios de París), la diversidad de sus integrantes (incluyendo representantes de grupos étnicos y equilibrio de género), los recursos adecuados y las garantías de acceso a los lugares, instalaciones, personas e información relevante.

Uno de los requisitos más importantes del MNP es que goce de plena independencia y que el mismo sea también percibido como independiente y goce de legitimidad.

Un aspecto de la garantía del ejercicio independiente de su función es contar con un proceso de selección transparente de sus integrantes. Para ello, se debe llevar a cabo un proceso de convocatoria pública y selección participativa basada en perfiles adecuados. Deben incluirse miembros de organizaciones de la sociedad civil con amplia experiencia relevante en la protección de los derechos humanos.

El MNP en nada altera la función de las comisiones públicas de derechos humanos o de las organizaciones de la sociedad civil en materia de constatación, denuncia y seguimiento de casos o situaciones de violaciones a los derechos humanos, así como de formulación pública de las recomendaciones respectivas. La información que recopilan las comisiones públicas de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil en las visitas reactivas, humanitarias o de supervisión general, se complementa y permite lograr un panorama amplio para fortalecer la actividad del MNP, en especial para la planeación del programa de visitas. De esta manera, la labor del MNP es complementaria a la que realizan otras instituciones ya establecidas.

En ese sentido, el MNP debe ser un mecanismo “mixto” para optimizar la experiencia acumulada, infraestructura existente y asegurar cobertura a lo largo del país. Asimismo que potencie el trabajo en materia de prevención de la tortura por parte de las comisiones públicas de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

El MNP implica la apertura del sistema de detención y reclusión al escrutinio público y la intervención de actores externos en la vigilancia de las condiciones de detención. En este sentido, el diseño de un MNP adecuado implica tener presente las circunstancias particulares de la práctica de la tortura en el país (factores objetivos y subjetivos permisivos), así como del sistema de administración de los lugares de detención (aspectos estructurales, administrativos, operativos y jurídicos).

En ese contexto, el trabajo del MNP debe partir del reconocimiento de la existencia de:

- La tortura como método de investigación criminal, dirigida a la obtención de declaraciones ministeriales auto-inculpatorias.
- La tortura y los tratos crueles, como expresión de violencia policíaca y uso abusivo del poder público hacia personas detenidas y bajo custodia.
- La tortura y los tratos crueles como métodos de castigo y represión.
- La tortura y los tratos crueles como expresión de discriminación hacia determinadas poblaciones, en razón de su condición social, económica, de sexo, de salud, de nacionalidad o cualquier otra.

Tomando en cuenta lo anterior, el MNP no podrá incidir estructuralmente en el combate a la tortura por medio de la prevención mientras que, al mismo tiempo de que se lleven a cabo las recomendaciones que se han mencionado con respecto a las garantías y obligaciones expresadas en el Protocolo Facultativo, no se modifique y consideren otros cambios en materia del sistema de justicia, dentro de cuyas variables pueden estar las siguientes:

- Las competencias y reglamentos correspondientes de administración de los lugares de detención: jurisdicción federal, estatales, municipales, y en su caso comunitaria.
- Las distancias y cobertura geográfica.
- Las normas que regulan el ingreso a centros de detención y el acceso a las personas detenidas; y prácticas comunes.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

- La tipificación y definición de los conceptos de tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; la adecuación o no de la legislación nacional a la legislación internacional.
- Las políticas públicas existentes en materia de combate a la tortura, justicia penal y sistema de seguridad pública.

La tortura continúa siendo una práctica frecuente en México. En la mayoría de los casos se recurre a ella como un medio para obtener de manera rápida y fácil información que pueda luego ser utilizada en un proceso penal. Por ello, la creación del MNP representa una oportunidad para revisar el sistema nacional que opera actualmente en materia de detención, custodia y reclusión de personas, así como la vigencia o no de los derechos y preceptos constitucionales y de derecho internacional que se supone lo rigen. Nuestra Constitución deja en claro que la imposición de las penas privativas de libertad es competencia exclusiva de la autoridad judicial y que la privación de la libertad no suprime los demás derechos de las personas, entre los que se encuentra el derecho a la comunicación y la libertad de expresión; asimismo, la dignidad humana y la integridad personal son derechos universalmente reconocidos que la sanción penal no puede limitar ni suprimir. La Constitución y legislaciones secundarias contemplan un sistema de justicia que se supone limita la acción coercitiva del Estado a la privación de libertad, no así de los demás derechos que asisten a las personas.

Sin embargo, existen contradicciones importantes entre el fin del debido proceso penal en sí y las costumbres y las prácticas. Las autoridades judiciales y administrativas a cargo de la procuración e impartición de justicia, así como de la ejecución de las penas en los establecimientos de detención y reclusión han asumido un papel y adquirido poderes que rebasan las facultades que les otorgan la Constitución, los tratados y la legislación secundaria, haciendo de los lugares de detención zonas de exclusividad donde el castigo arbitrario, la violencia, la impunidad y condiciones infrahumanas de vida han ganado el terreno a la legalidad, la proporcionalidad y dignidad.

Organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos, entre ellas la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y los mecanismos temáticos de la ONU han

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

identificado los defectos existentes en los procedimientos y la práctica del Ministerio Público como una de las principales fuentes de las continuas violaciones de derechos humanos, especialmente en lo que se refiere a denuncias de tortura.

El Ministerio Público ejerce un control excesivo sobre el proceso judicial, especialmente durante la averiguación previa, tiempo durante el cual se pueden falsificar o distorsionar pruebas secundarias con el objeto de apoyar una confesión obtenida mediante tortura. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la ONU han considerado que el Ministerio Público realiza una función cuasi judicial en los procedimientos. Para cuando ya se han presentado cargos formales contra el acusado y se han establecido los elementos principales de la causa, son muy pocos los jueces dispuestos a poner en duda los méritos de las pruebas o los métodos de investigación.

Durante los extendidos plazos de que dispone el Ministerio Público para consignar al detenido ante el tribunal correspondiente, no existe ningún mecanismo de control judicial de la situación en que éste se encuentra. En su transcurso el Ministerio Público puede disponer su libertad o ponerlo a disposición de la autoridad judicial. En el primer caso no habrá revisión judicial alguna, ni sobre la legalidad de la detención ni sobre el trato recibido por el detenido, salvo que éste interponga, por separado, denuncia por detención arbitraria o por coacción o tortura en contra del Ministerio Público o de la policía.

Es precisamente durante la permanencia en las dependencias policiales o del Ministerio Público cuando los acusados son más vulnerables a los abusos. La más alta proporción de denuncias se consumaron en el lapso que transcurre entre la detención y la consignación. Es en dicho lapso cuando más necesario resulta el control judicial de la legalidad de la detención y las condiciones y trato del detenido. La ausencia de tal control es inductiva a la preferencia de esas instituciones por el procedimiento que las libera, por un lapso de tiempo considerable, de interferencias y limitaciones externas que puedan obstaculizar el acopio de pruebas que den sustento a la consignación del indiciado.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

La falta de protección al detenido se agrava todavía más por el hecho de que, cuando intentan presentar una denuncia por torturas o malos tratos, el Ministerio Público es el único responsable de la investigación criminal de estas denuncias. Es decir, el mismo organismo que podría haber sido responsable o cómplice de un acto de tortura es el único competente para investigarlo. Este conflicto claro de intereses fomenta un escepticismo generalizado acerca de la capacidad o disposición del Ministerio Público para investigar a sus propios agentes o a la policía judicial en relación con violaciones de derechos humanos.

Las confesiones obtenidas mediante tortura no son legalmente admisibles como prueba ante los tribunales mexicanos. Sin embargo, esta importante prohibición legal es insuficiente, ya que el agente del Ministerio Público puede recibir declaraciones oficiales de un acusado y, como ya se ha indicado, el entorno en que el sospechoso comparece ante un juez no ofrece garantías adecuadas al acusado. De hecho, el detenido debe demostrar su inocencia para evitar su reclusión preventiva (una vez en prisión preventiva resulta mucho más difícil preparar una defensa adecuada y aumenta la presunción de culpabilidad). Si el acusado no lo hace, la confesión servirá probablemente como prueba central para garantizar su posterior condena.

En otro ámbito, es frecuente que cuando las policías preventivas y municipales efectúan detenciones en el marco de sus actividades vinculadas al mantenimiento del orden público, prevención del delito o en flagrancia, golpeen y profieran amenazas contra los detenidos, hayan éstos opuesto resistencia a la detención o no, antes de ponerlos a disposición de la autoridad competente, normalmente el Ministerio Público. Infligir tal trato tiene en estos casos una finalidad sobretodo punitiva o intimidatoria. La mayoría de estos casos, sin embargo, son considerados como tratos crueles y no como tortura. Muchas recomendaciones de las comisiones estatales de derechos humanos o de la Comisión Nacional se refieren a casos de este tipo, frecuentemente calificados como "uso excesivo de la fuerza", "abuso de autoridad" o simplemente "lesiones". El tercer contexto en el que se recurre a la tortura es como castigo en el medio carcelario.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

La Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura tipifica el delito de tortura conforme a lo dispuesto por la Convención. Sin embargo, a nivel estatal, en la mayoría de los casos el delito de tortura se tipifica de manera distinta en las legislaciones de las entidades federativas. México debe asegurar que tanto la legislación federal como las estatales tipifiquen el delito de tortura en todo el país conforme a los estándares internacionales y regionales.

Igualmente se debe garantizar que el juzgamiento de delitos contra los derechos humanos, y en especial la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes, perpetrados por militares contra civiles, sean siempre de competencia de los tribunales civiles, aun cuando hayan ocurrido en acto de servicio. También se debe reformar el Código de Justicia Militar para incluir el delito de tortura.

Además, es necesario investigar todas las alegaciones de tortura como tales, de manera pronta, efectiva e imparcial, y garantizar que se realice en todos los casos un examen por un médico independiente de conformidad con el Protocolo de Estambul; tomar las medidas necesarias para garantizar la formación profesional y la independencia del personal médico encargado de atender a la presunta víctima y verificar su condición y extender la implementación del Protocolo de Estambul a todas las entidades federativas del país; asegurar que si actos de tortura resultan documentados del examen médico independiente realizado de acuerdo con el Protocolo de Estambul, este examen sea considerado como prueba plena en el juicio; juzgar y sancionar los actos de tortura en consonancia con la gravedad de los hechos cometidos; finalizar la reforma penal para asegurar que los delitos de lesa humanidad, y en estos casos la tortura, sean imprescriptibles.

La puesta en práctica de un Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y las visitas del Subcomité para la Prevención de la Tortura de acuerdo al Protocolo Facultativo, no será suficiente para erradicar este tipo de conductas por lo que se hace necesario que, además de implementar estas medidas de prevención, se lleven a cabo otras que incidan en las causas estructurales del sistema de justicia mexicano y en las prácticas y procedimientos de

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

los diferentes actores que intervienen en un proceso penal que en lugar de desalentarlas las permiten y hasta justifican.

Un sistema de visitas como el que se plantea en el Protocolo no será suficiente para combatir la tortura y los malos tratos, inhumanos o degradantes, si se parte de la consideración de que el andamiaje legal, procesal e institucional de la justicia mexicana es la causa estructural para alentar estas prácticas.

En ese sentido, si la tortura y los malos tratos tienen sus causas en el propio sistema de justicia, estamos hablando de un Estado democrático de derecho que no es tal o que no protege los derechos humanos como lo debería hacer.

Por más que un tratado internacional obligue al Estado o que un instrumento internacional esté dirigido a prevenir la tortura, y por más que el Estado mexicano cumpla cabalmente con sus obligaciones derivadas del Protocolo Facultativo, mientras no cambien las causas estructurales y sistémicas de este tipo de conductas y prácticas, la tortura no desaparecerá en nuestro país.

Es necesario realizar la reforma del sistema integral de justicia a fin de, instaurar un modelo de proceso penal acusatorio y oral que incorpore plenamente la presunción de inocencia y garantice la aplicación de los principios de un proceso debido en la valoración de la prueba.

El derecho a la defensa es otro de los principios fundamentales del proceso penal. El derecho a la defensa es una garantía compleja que comprende el derecho a la información en torno a los propios derechos, a la defensa material y a contar con asistencia técnica de un abogado.

La reciente reforma a diversas disposiciones de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos relativas al sistema de justicia penal y seguridad pública contiene aspectos positivos. La introducción de figuras como la presunción de inocencia y la equidad procesal; la ampliación de los derechos de las víctimas del delito; el fortalecimiento de la defensoría de

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

oficio; la integración de los principios de oralidad, publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación en el proceso penal; la obligación de que toda confesión del presunto indiciado tendrá que hacerse con asistencia de su defensor, por mencionar algunas, son, sin duda, medidas que honran los compromisos que el Estado mexicano ha adquirido a nivel internacional en materia de derechos humanos.

No obstante los aspectos positivos, la reforma también contiene algunas figuras y disposiciones que resultan no del todo compatibles con los estándares internacionales de derechos humanos que el Estado mexicano se ha obligado a respetar y promover¹⁸⁵. Contiene elementos que minan los avances en materia de derechos humanos y garantías¹⁸⁶.

La incorporación del arraigo en la Constitución es un claro retroceso. Esta forma de detención preventiva ha sido definida como arbitraria por órganos internacionales de derechos humanos tales como el Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias y el Comité contra la Tortura, los que a su vez han recomendado su eliminación. El hecho de limitar el uso del arraigo a casos de delincuencia organizada no cambia su naturaleza ni el hecho de ser considerada una violación seria a los derechos humanos.

La ambigüedad con la que se ha definido “delincuencia organizada” y su régimen especial podrían facilitar la afectación de uno de los principios esenciales del derecho penal en un régimen constitucional moderno, como es el principio de legalidad especialmente en lo relacionado a la certeza de la ley. La definición de esta categoría en la reforma, es mucho más amplia que la definición contenida en la Convención contra el Crimen Organizado Transnacional (Convención de Palermo) y deja abierta además la posibilidad de su ulterior ampliación a través de la legislación secundaria. Esto es de especial preocupación pues se han documentado casos en los que esta figura ha sido utilizada de forma indebida para detener y procesar personas sin todas las garantías necesarias¹⁸⁷.

El concepto de “delincuencia organizada” implicará un proceso judicial con garantías limitadas, lo que entre otros aspectos podrá dejar un amplio margen para que el Ministerio

¹⁸⁵ Comentarios de la OACNUDH sobre reforma judicial constitucional, México, D. F., 12 de febrero de 2008.

¹⁸⁶ Amnistía Internacional, Declaración Pública: “Reformas al sistema de justicia penal: avances y retrocesos”, Índice AI: AMR 41/04/2008, 7 de febrero de 2008.

¹⁸⁷ Idem.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

Público valore las pruebas recabadas dentro de la investigación, sin que necesariamente deba repetirlas ante el Juez durante el proceso judicial. Este régimen dejará abierto el riesgo de que se mantenga el desacreditado sistema actual, a través del cual se han cometido serias violaciones a los derechos humanos como la tortura¹⁸⁸.

El establecimiento de Jueces de control puede constituir un mecanismo importante para supervisar la actuación de la Policía y del Ministerio Público, pero es necesario señalar expresamente que la función primordial de dichos Jueces es garantizar el respeto y cumplimiento de los derechos humanos y el debido proceso.

La validez de las decisiones jurisdiccionales está fundada en la verdad, a condición de que ésta no sea entendida en términos absolutos. La pretensión de que la verdad puede ser obtenida a toda costa, ha servido como justificación para vulnerar otros valores igualmente fundamentales de las sociedades democráticas. El nexo entre verdad procesal y validez de los actos jurisdiccionales, representa el fundamento teórico de la división de poderes y de la independencia del poder judicial en el estado de derecho. Pero además de este fundamento de legitimidad también se debe considerar que las actividades jurisdiccionales, enjuiciamiento y sentencia, inciden directamente en las libertades del individuo. Ello determina que la función jurisdiccional no pueda legitimarse por representar a una mayoría, sino justamente por la tutela de la libertad personal. En tanto que la verdad procesal y la libertad personal constituyen las fuentes de legitimación de la jurisdicción penal, en tal medida se requieren de órganos terceros, independientes y ajenos a cualquier interés o poder.

¹⁸⁸ Idem.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

Bibliografía

1. Bergman, Marcelo, *Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional. Resultados de la encuesta a población en reclusión en tres entidades de la República Mexicana: Distrito Federal, Morelos y Estado de México*. Documentos de Investigación. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE. 2003.
2. Boeglin, Nicolás y Debra Long, *El Protocolo Facultativo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Un Manual para la Prevención*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH y Asociación para la Prevención de la Tortura APT. San José, Costa Rica, 2004.
3. Joseph, Sarah, Mitchell, Katie, y Gyorki, Linda. *Cómo hacer valer los derechos de las víctimas de la tortura: un manual sobre los procedimientos de presentación de denuncias individuales ante los órganos de tratados de las Naciones Unidas*. La Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT). Primera edición: noviembre de 2006.
4. Pollard, Matt. *Implementación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes en Estados Federales y Descentralizados*. Asociación para la Prevención de la Tortura, APT. 2005.
5. Rouget, Didier. *Prevenir la tortura: Mecanismos internacionales y regionales para luchar contra la tortura*. Asociación para la Prevención de la Tortura, APT. Ginebra, agosto 2000.
6. Zepeda Lecuona, Guillermo, *Crimen sin Castigo*, Fondo de Cultura Económica, FCE, 1ª Edición, México, 2004.
7. Amnistía Internacional, Declaración Pública: “Reformas al sistema de justicia penal: avances y retrocesos”, Índice AI: AMR 41/04/2008, 7 de febrero de 2008.
8. Amnistía Internacional. México. *Juicios Injustos: tortura en la administración de justicia*. Marzo 2003. Índice AI: AMR 41/007/2003/s.
9. Amnistía Internacional. México. *Leyes sin justicia: Violaciones de derechos humanos e impunidad en el sistema de justicia penal y de seguridad pública*. Febrero 2007. Índice AI: AMR 41/002/2007.
10. Asociación para la Prevención de la Tortura, APT. *Visitas a lugares de detención. Balance de las prácticas y experiencias de diferentes instituciones nacionales. Informe sobre Seminario de Expertos*. Incluye: Mecanismos Nacionales de Visita: Categorías y Evaluación, documento de referencia, por Walter Suntinger. Ginebra, julio de 2003.
11. Asociación para la Prevención de la Tortura, APT. *Subcomité Internacional para la Prevención de la Tortura de acuerdo con el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura*. Mayo de 2006.
12. Asociación para la Prevención de la Tortura, APT. *La implementación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura. Mecanismos Nacionales de Prevención*. Ginebra, noviembre 2003.
13. Asociación para la Prevención de la Tortura, APT. *El Subcomité para la Prevención de la Tortura establecido por el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura*. Mayo 2006.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

14. Asociación para la Prevención de la Tortura, APT. *Monitoreo de lugares de detención: una guía práctica*. Ginebra, diciembre 2004.
15. Asociación para la Prevención de la Tortura, APT. *Establecimiento y designación de Mecanismos Nacionales de Prevención*. Ginebra, octubre 2006.
16. Asociación para la Prevención de la Tortura, APT. *Los Mecanismos Nacionales de Prevención. Resumen de situación en Estados Partes y Signatarios de América Latina*. Ginebra, febrero de 2007.
17. Asociación para la Prevención de la Tortura, APT. Status del Mecanismo Nacional de Prevención país por país, 5 de septiembre de 2008.
18. Carta de Organizaciones civiles dirigida a la Secretaria de Relaciones Exteriores Emb. Patricia Espinosa Castellano, fechada el 10 de julio de 2007.
19. Carta de Organizaciones civiles dirigida a los miembros del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, fechada el 6 de julio de 2007.
20. Carta de Mark Thomson, Secretario General de la APT, dirigida a la Emb. Patricia Espinosa, Secretaria de Relaciones Exteriores, 26 de junio de 2007.
21. Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro” y Comité de Abogados para los Derechos Humanos, *Injusticia Legalizada: Procedimiento Penal Mexicano y Derechos Humanos*, México, 2001.
22. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH. *Recomendación General 10 Sobre la práctica de la tortura*. México, D. F., a 17 de noviembre de 2005.
23. Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos. *Evaluar la Eficacia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*, 2005, Versoix, Suiza.
24. Consejo Económico y Social, Organización de las Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre la cuestión de la tortura, Manfred Nowak. *Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con la tortura y la detención tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes*. Comisión de Derechos Humanos, 62º período de sesiones. 16 de diciembre de 2005.
25. Diario Oficial de la Federación, DOF. *Programa Nacional de Derechos Humanos*, 5 de agosto de 2005. México.
26. Human Rights Watch, *El Cambio Inconcluso Avances y desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox*. Mayo de 2006. ISBN 1-56432-337-4.
27. OACNUDH en México y Secretaría de Relaciones Exteriores. *Conclusiones del Seminario Internacional “Intercambio de experiencias para la implementación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura en México”*. México DF, 13 y 14 julio 2005.
28. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Naciones Unidas. *Protocolo de Estambul, Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Nueva York y Ginebra, 2001.
29. Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACNUDH, *Aportes al debate sobre el diseño e implementación en México del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, México, D. F., junio 2007.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

30. Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACNUDH. *Comentarios de la OACNUDH sobre reforma judicial constitucional*, México, D. F., 12 de febrero de 2008.
31. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*. 2003.
32. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. ONU. *Los principales tratados internacionales de derechos humanos*. Nueva York y Ginebra, 2006.
33. Organización de las Naciones Unidas, ONU. *Informe presentado por el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura*. Comisión de Derechos Humanos. 59º período de sesiones. E/CN.4/2003/68. Naciones Unidas. 17 de diciembre de 2002.
34. Organización de las Naciones Unidas, ONU. *Seguimiento de las Recomendaciones hechas por el Relator Especial en Tortura Visitas a Azerbaiyán, Brasil, Camerún, Chile, México, Rumania, la Federación Rusa, España, Turquía, Uzbekistán y Venezuela*. Tortura y otras penas o tratos crueles inhumanos y/o degradantes. Relator Especial, Manfred Nowak Addendum. Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos. Sesión Sesenta y dos. E/CN.4/2006/6/Add.2. 21 Marzo 2006.
35. Organización de las Naciones Unidas, ONU. *Informe sobre México preparado por el Comité, en el marco del artículo 20 de la Convención contra la Tortura, y respuesta del Gobierno de México*. Comité contra la tortura. 30º período de sesiones. Ginebra, 25 de mayo de 2003.
36. Organización de las Naciones Unidas, ONU. *Examen de los informes presentados por los estados partes de conformidad con el artículo 19 de la Convención contra la Tortura. Cuartos informes periódicos que los Estados deben presentar en 2000*. México. Comité contra la Tortura. CAT/C/55/Add.12. 28 de febrero de 2005.
37. Organización de las Naciones Unidas, ONU. *Examen de los informes presentados por los estados partes de conformidad con el artículo 19 de la Convención contra la Tortura*. México. Comité contra la Tortura. CAT/C/MEX/CO/4, 21 de noviembre de 2006.
38. Procuraduría General de la República, PGR. Informe General de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad, sobre quejas por presunta tortura en contra de servidores públicos de la Procuraduría General de la República interpuestas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, durante el periodo 2001-2006. PGR, noviembre 2006.
39. Red de Organismos Civiles de Derechos Humanos. *Propuesta Inicial de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los derechos para todos” sobre el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura*. México, julio de 2005.
40. Red de Juicios Orales, diversos documentos, <http://www.juiciosorales.com/>
41. Secretaría de Relaciones Exteriores, SRE. Boletín Informativo No. 17, 11 de julio de 2007.
42. Secretaría de Relaciones Exteriores, SER. *Derechos humanos, instrumentos de protección internacional*. México: Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, 2004.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

Anexos

Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes

Adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 77/199, de 18 de diciembre de 2002
Entrada en vigor: 22 de junio, 2006

Preámbulo

Los Estados Partes en el presente Protocolo,

Reafirmando que la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes están prohibidos y constituyen violaciones graves de los derechos humanos,

Convencidos de la necesidad de adoptar nuevas medidas para alcanzar los objetivos de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (en adelante denominada la Convención) y de fortalecer la protección de las personas privadas de su libertad contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, *Recordando* que los artículos 2 y 16 de la Convención obligan a cada Estado Parte a tomar medidas efectivas para prevenir los actos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en todo territorio bajo su jurisdicción,

Reconociendo que los Estados tienen la responsabilidad primordial de aplicar estos artículos, que el fortalecimiento de la protección de las personas privadas de su libertad y el pleno respeto de sus derechos humanos es una responsabilidad común compartida por todos, y que los mecanismos internacionales de aplicación complementan y fortalecen las medidas nacionales,

Recordando que la prevención efectiva de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes requiere educación y una combinación de diversas medidas legislativas, administrativas, judiciales y de otro tipo,

Recordando también que la Conferencia Mundial de Derechos Humanos declaró firmemente que los esfuerzos por erradicar la tortura debían concentrarse ante todo en la prevención y pidió que se adoptase un protocolo facultativo de la Convención destinado a establecer un sistema preventivo de visitas periódicas a los lugares de detención,

Convencidos de 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 no judiciales de carácter preventivo basados en visitas periódicas a los lugares de detención,

Acuerdan lo siguiente:

Parte I Principios generales

Artículo 1

El objetivo del presente Protocolo es establecer un sistema de visitas periódicas a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes a los lugares en que se encuentren personas privadas de su libertad, con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Artículo 2

1. Se establecerá un Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes del Comité contra la Tortura (en adelante denominado el Subcomité para la Prevención) que desempeñará las funciones previstas en el presente Protocolo.

2. El Subcomité para la Prevención realizará su labor en el marco de la Carta de las Naciones Unidas y se guiará por los propósitos y principios enunciados en ella, así como por las normas de las Naciones Unidas relativas al trato de las personas privadas de su libertad.

3. Asimismo, el Subcomité para la Prevención se guiará por los principios de confidencialidad, imparcialidad, no selectividad, universalidad y objetividad.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

4. El Subcomité para la Prevención y los Estados Partes cooperarán en la aplicación del presente Protocolo.

Artículo 3

Cada Estado Parte establecerá, designará o mantendrá, a nivel nacional, uno o varios órganos de visitas para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (en adelante denominado el mecanismo nacional de prevención).

Artículo 4

1. Cada Estado Parte permitirá las visitas, de conformidad con el presente Protocolo, de los mecanismos mencionados en los artículos 2 y 3 a cualquier lugar bajo su jurisdicción y control donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad, bien por orden de una autoridad pública o a instigación suya o con su consentimiento expreso o tácito (en adelante denominado lugar de detención). Estas visitas se llevarán a cabo con el fin de fortalecer, si fuera necesario, la protección de estas personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

2. A los efectos del presente Protocolo, por privación de libertad se entiende cualquier forma de detención o encarcelamiento o de custodia de una persona por orden de una autoridad judicial o administrativa o de otra autoridad pública, en una institución pública o privada de la cual no pueda salir libremente.

Parte II 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.

2. Los miembros del Subcomité para la Prevención serán elegidos entre personas de gran integridad moral y reconocida competencia en la administración de justicia, en particular en materia de derecho penal, administración penitenciaria o policial, o en las diversas materias que tienen que ver con el tratamiento de personas privadas de su libertad.

3. En la composición del Subcomité para la Prevención se tendrá debidamente en cuenta una distribución geográfica equitativa de los miembros y la representación de las diferentes formas de civilización y sistemas jurídicos de los Estados Partes.

4. En esta composición también se tendrá en cuenta la necesidad de una representación equilibrada de los géneros sobre la base de los principios de igualdad y no discriminación.

5. El Subcomité para la Prevención no podrá tener dos miembros de la misma nacionalidad.

6. Los miembros del Subcomité para la Prevención ejercerán sus funciones a título personal, actuarán con independencia e imparcialidad y deberán estar disponibles para prestar servicios con eficacia en el Subcomité para la Prevención.

Artículo 6

1. Cada Estado Parte podrá designar, de conformidad con el párrafo 2 del presente artículo, hasta dos candidatos que posean las calificaciones y satisfagan los requisitos indicados en el artículo 5, y, al hacerlo, presentarán información detallada sobre las calificaciones de los candidatos.

2. a) Los candidatos deberán tener la nacionalidad de un Estado Parte en el presente Protocolo;

b) Al menos uno de los dos candidatos deberá tener la nacionalidad del Estado Parte que lo proponga;

c) No se podrá proponer la candidatura de más de dos nacionales de un Estado Parte;

d) Un Estado Parte, antes de proponer la candidatura de un nacional de otro Estado Parte, deberá solicitar y obtener el consentimiento de éste.

3. Al menos cinco meses antes de la fecha de la reunión de los Estados Partes en que deba procederse a la elección, el Secretario General de las Naciones Unidas enviará una carta a los Estados Partes invitándoles a que presenten sus candidaturas en un plazo de tres meses. El Secretario General presentará una lista por orden alfabético de todos los candidatos designados de este modo, indicando los Estados Partes que los hayan designado.

Artículo 7

1. La elección de los miembros del Subcomité para la Prevención se efectuará del modo siguiente:

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

- a) La consideración primordial será que los candidatos satisfagan los requisitos y criterios del artículo 5 del presente Protocolo;
 - b) La elección inicial se celebrará a más tardar seis meses después de la fecha de la entrada en vigor del presente Protocolo;
 - c) Los Estados Partes elegirán a los miembros del Subcomité para la Prevención en votación secreta;
 - d) Las elecciones de los miembros del Subcomité para la Prevención se celebrarán en reuniones bienales de los Estados Partes convocadas por el Secretario General de las Naciones Unidas. En estas reuniones, para las cuales el quórum estará constituido por los dos tercios de los Estados Partes, se considerarán elegidos miembros del Subcomité para la Prevención los candidatos que obtengan el mayor número de votos y la mayoría absoluta de los votos de los representantes de los Estados Partes presentes y votantes.
2. Si durante el proceso de selección se determina que dos nacionales de un Estado Parte reúnen las condiciones establecidas para ser miembros del Subcomité para la Prevención, el candidato que reciba el mayor número de votos será elegido miembro del Subcomité para la Prevención. Si ambos candidatos obtienen el mismo número de votos se aplicará el procedimiento siguiente:
- a) Si sólo uno de los candidatos ha sido propuesto por el Estado Parte del que es nacional, quedará elegido miembro ese candidato;
 - b) Si ambos candidatos han sido propuestos por el Estado Parte del que son nacionales, se procederá a votación secreta por separado para determinar cuál de ellos será miembro;
 - c) Si ninguno de los candidatos ha sido propuesto por el Estado Parte del que son nacionales, se procederá a votación secreta por separado para determinar cuál de ellos será miembro.

Artículo 8

Si un miembro del Subcomité para la Prevención muere o renuncia, o no puede desempeñar sus funciones en el Subcomité para la Prevención por cualquier otra causa, el Estado Parte que haya presentado su candidatura podrá proponer a otra persona que posea las calificaciones y satisfaga los requisitos indicados en el artículo 5, teniendo presente la necesidad de mantener un equilibrio adecuado entre las distintas esferas de competencia, para que desempeñe sus funciones hasta la siguiente reunión de los Estados Partes, con sujeción a la aprobación de la mayoría de dichos Estados. Se considerará otorgada dicha aprobación salvo que la mitad o más de los Estados Partes respondan negativamente dentro de un plazo de seis semanas a contar del momento en que el Secretario General de las Naciones Unidas les comunique la candidatura propuesta.

Artículo 9

Los miembros del Subcomité para la Prevención serán elegidos por un mandato de cuatro años. Podrán ser reelegidos una vez si se presenta de nuevo su candidatura. El mandato de la mitad de los miembros elegidos en la primera elección expirará al cabo de dos años; inmediatamente después de la primera elección, el Presidente de la reunión a que se hace referencia en el apartado d) del párrafo 1 del artículo 7 designará por sorteo los nombres de esos miembros.

Artículo 10

1. El Subcomité para la Prevención elegirá su Mesa por un mandato de dos años. Los miembros de la Mesa podrán ser reelegidos.
2. El Subcomité para la Prevención establecerá su propio reglamento, que dispondrá, entre otras cosas, lo siguiente:
 - a) La mitad más uno de sus miembros constituirán quórum;
 - b) Las decisiones del Subcomité para la Prevención se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes;
 - c) Las sesiones del Subcomité para la Prevención serán privadas.
3. El Secretario General de las Naciones Unidas convocará la reunión inicial del Subcomité para la Prevención. Después de su reunión inicial, el Subcomité para la Prevención se reunirá en las ocasiones que determine su reglamento. El Subcomité para la Prevención y el Comité contra la Tortura celebrarán sus períodos de sesiones simultáneamente al menos una vez al año.

Parte III Mandato del Subcomité para la Prevención

Artículo 11

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

El mandato del Subcomité para la Prevención será el siguiente:

- a) Visitar los lugares mencionados en el artículo 4 y hacer recomendaciones a los Estados Partes en cuanto a la protección de las personas privadas de su libertad contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
- b) Por lo que respecta a los mecanismos nacionales de prevención:
 - i) Asesorar y ayudar a los Estados Partes, cuando sea necesario, a establecerlos;
 - ii) Mantener contacto directo, de ser necesario confidencial, con los mecanismos nacionales de prevención y ofrecerles formación y asistencia técnica con miras a aumentar su capacidad;
 - iii) Ayudar y asesorar a los mecanismos nacionales de prevención en la evaluación de las necesidades y las medidas destinadas a fortalecer la protección de personas privadas de su libertad contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
 - iv) Hacer recomendaciones y observaciones a los Estados Partes con miras a reforzar la capacidad y el mandato de los mecanismos nacionales para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
- c) Cooperar, para la prevención de la tortura en general, con los órganos y mecanismos pertinentes de las Naciones Unidas así como con instituciones u organizaciones internacionales, regionales y nacionales cuyo objeto sea fortalecer la protección de todas las personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Artículo 12

A fin de que el Subcomité para la Prevención pueda cumplir el mandato establecido en el artículo 11, los Estados Partes se comprometen a:

- a) Recibir al Subcomité para la Prevención en su territorio y darle acceso a todos los lugares de detención definidos en el artículo 4 del presente Protocolo;
- b) Compartir toda la información pertinente que el Subcomité para la Prevención solicite para evaluar las necesidades y medidas que deben adoptarse con el fin de fortalecer la protección de las personas privadas de su libertad contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
- c) Alentar y facilitar los contactos entre el Subcomité para la Prevención y los mecanismos nacionales de prevención;
- d) Examinar las recomendaciones del Subcomité para la Prevención y entablar un diálogo con éste sobre las posibles medidas de aplicación.

Artículo 13

1. El Subcomité para la Prevención establecerá, primeramente por sorteo, un programa de visitas periódicas a los Estados Partes para dar cumplimiento a su mandato de conformidad con el artículo 11.
2. Tras celebrar las consultas oportunas, el Subcomité para la Prevención notificará su programa a los Estados Partes para que éstos puedan, sin demora, adoptar las disposiciones prácticas necesarias para la realización de las visitas.
3. Las visitas serán realizadas por dos miembros como mínimo del Subcomité para la Prevención. Estos miembros podrán ir acompañados, si fuere necesario, de expertos de reconocida experiencia y conocimientos profesionales acreditados en las materias a que se refiere el presente Protocolo, que serán seleccionados de una lista de expertos preparada de acuerdo con las propuestas hechas por los Estados Partes, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Centro de las Naciones Unidas para la Prevención Internacional del Delito. Para la preparación de esta lista, los Estados Partes interesados propondrán un máximo de cinco expertos nacionales. El Estado Parte de que se trate podrá oponerse a la inclusión de un determinado experto en la visita, tras lo cual el Subcomité para la Prevención propondrá el nombre de otro experto.
4. El Subcomité para la Prevención, si lo considera oportuno, podrá proponer una breve visita de seguimiento después de la visita periódica.

Artículo 14

1. A fin de que el Subcomité para la Prevención pueda desempeñar su mandato, los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a darle:
 - a) Acceso sin restricciones a toda la información acerca del número de personas privadas de su libertad en lugares de detención según la definición del artículo 4 y sobre el número de lugares y su emplazamiento;

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

- b) Acceso sin restricciones a toda la información relativa al trato de esas personas y a las condiciones de su detención;
 - c) Con sujeción a lo dispuesto en el párrafo 2 *infra*, acceso sin restricciones a todos los lugares de detención y a sus instalaciones y servicios;
 - d) Posibilidad de entrevistarse con las personas privadas de su libertad, sin testigos, personalmente o con la asistencia de un intérprete en caso necesario, así como con cualquier otra persona que el Subcomité para la Prevención considere que pueda facilitar información pertinente;
 - e) Libertad para seleccionar los lugares que desee visitar y las personas a las que desee entrevistar.
2. Sólo podrá objetarse a una visita a un determinado lugar de detención por razones urgentes y apremiantes de defensa nacional, seguridad pública, catástrofes naturales o disturbios graves en el lugar que deba visitarse, que impidan temporalmente la realización de esta visita. El Estado Parte no podrá hacer valer la existencia de un estado de excepción como tal para oponerse a una visita.

Artículo 15

Ninguna autoridad o funcionario ordenará, aplicará, permitirá o tolerará sanción alguna contra una persona u organización por haber comunicado al Subcomité para la Prevención o a sus miembros cualquier información, ya sea verdadera o falsa, y ninguna de estas personas u organizaciones sufrirá perjuicios de ningún tipo por este motivo.

Artículo 16

1. El Subcomité para la Prevención comunicará sus recomendaciones y observaciones con carácter confidencial al Estado Parte y, si fuera oportuno, al mecanismo nacional de prevención.
2. El Subcomité para la Prevención publicará su informe, juntamente con las posibles observaciones del Estado Parte interesado, siempre que el Estado Parte le pida que lo haga. Si el Estado Parte hace pública una parte del informe, el Subcomité para la Prevención podrá publicar el informe en su totalidad o en parte. Sin embargo, no podrán publicarse datos personales sin el consentimiento expreso de la persona interesada.
3. El Subcomité para la Prevención presentará un informe público anual sobre sus actividades al Comité contra la Tortura.
4. Si el Estado Parte se niega a cooperar con el Subcomité para la Prevención de conformidad con los artículos 12 y 14, o a tomar medidas para mejorar la situación con arreglo a las recomendaciones del Subcomité para la Prevención, el Comité contra la Tortura podrá, a instancias del Subcomité para la Prevención, decidir por mayoría de sus miembros, después de que el Estado Parte haya tenido oportunidad de dar a conocer sus opiniones, hacer una declaración pública sobre la cuestión o publicar el informe del Subcomité para la Prevención.

Parte IV

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.

Artículo 18

1. Los Estados Partes garantizarán la independencia funcional de los mecanismos nacionales de prevención, así como la independencia de su personal.
2. Los Estados Partes tomarán las medidas necesarias a fin de garantizar que los expertos del mecanismo nacional de prevención tengan las aptitudes y los conocimientos profesionales requeridos. Se tendrá igualmente en cuenta el equilibrio de género y la adecuada representación de los grupos étnicos y minoritarios del país.
3. Los Estados Partes se comprometen a proporcionar los recursos necesarios para el funcionamiento de los mecanismos nacionales de prevención.
4. Al establecer los mecanismos nacionales de prevención, los Estados Partes tendrán debidamente en cuenta los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

Artículo 19

Los mecanismos nacionales de prevención tendrán como mínimo las siguientes facultades:

- a) Examinar periódicamente el trato de las personas privadas de su libertad en lugares de detención, según la definición del artículo 4, con miras a fortalecer, si fuera necesario, su protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
- b) Hacer recomendaciones a las autoridades competentes con objeto de mejorar el trato y las condiciones de las personas privadas de su libertad y de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, tomando en consideración las normas pertinentes de las Naciones Unidas;
- c) Hacer propuestas y observaciones acerca de la legislación vigente o de los proyectos de ley en la materia.

Artículo 20

A fin de que los mecanismos nacionales de prevención puedan desempeñar su mandato, los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a darles:

- a) Acceso a toda la información acerca del número de personas privadas de su libertad en lugares de detención según la definición del artículo 4 y sobre el número de lugares de detención y su emplazamiento;
- b) Acceso a toda la información relativa al trato de esas personas y a las condiciones de su detención;
- c) Acceso a todos los lugares de detención y a sus instalaciones y servicios;
- d) Posibilidad de entrevistarse con las personas privadas de su libertad, sin testigos, personalmente o con la asistencia de un intérprete en caso necesario, así como con cualquier otra persona que el mecanismo nacional de prevención considere que pueda facilitar información pertinente;
- e) Libertad para seleccionar los lugares que deseen visitar y las personas a las que deseen entrevistar;
- f) El derecho a mantener contactos con el Subcomité para la Prevención, enviarle información y reunirse con él.

Artículo 21

1. Ninguna autoridad o funcionario ordenará, aplicará, permitirá o tolerará sanción alguna contra una persona u organización por haber comunicado al mecanismo nacional de prevención cualquier información, ya sea verdadera o falsa, y ninguna de estas personas u organizaciones sufrirá perjuicios de ningún tipo por este motivo.

2. La información confidencial recogida por el mecanismo nacional de prevención tendrá carácter reservado. No podrán publicarse datos personales sin el consentimiento expreso de la persona interesada.

Artículo 22

Las autoridades competentes del Estado Parte interesado examinarán las recomendaciones del mecanismo nacional de prevención y entablarán un diálogo con este mecanismo acerca de las posibles medidas de aplicación.

Artículo 23

Los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a publicar y difundir los informes anuales de los mecanismos nacionales de prevención.

Parte V Declaración

Artículo 24

1. Una vez ratificado el presente Protocolo, los Estados Partes podrán hacer una declaración para aplazar el cumplimiento de sus obligaciones en virtud de la parte III o de la parte IV.

2. Este aplazamiento tendrá validez por un período máximo de tres años. Una vez que el Estado Parte haga las presentaciones del caso y previa consulta con el Subcomité para la Prevención, el Comité contra la Tortura podrá prorrogar este período por otros dos años.

Parte VI Disposiciones financieras

Artículo 25

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

1. Los gastos que efectúe el Subcomité para la Prevención en la aplicación del presente Protocolo serán sufragados por las Naciones Unidas.
2. El Secretario General de las Naciones Unidas proporcionará el personal y los servicios necesarios para el desempeño eficaz de las funciones asignadas al Subcomité para la Prevención en virtud del presente Protocolo.

Artículo 26

1. Se creará un Fondo Especial con arreglo a los procedimientos de la Asamblea General en la materia, que será administrado de conformidad con el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas, para contribuir a financiar la aplicación de las recomendaciones del Subcomité para la Prevención a un Estado Parte después de una visita, así como los programas de educación de los mecanismos nacionales de prevención.
2. Este Fondo Especial podrá estar financiado mediante contribuciones voluntarias de los gobiernos, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y otras entidades privadas o públicas.

Parte VII Disposiciones finales

Artículo 27

1. El presente Protocolo estará abierto a la firma de todos los Estados que hayan firmado la Convención.
2. El presente Protocolo estará sujeto a ratificación por cualquier Estado que haya ratificado la Convención o se haya adherido a ella. Los instrumentos de ratificación serán depositados en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
3. El presente Protocolo quedará abierto a la adhesión de todos los Estados que hayan ratificado la Convención o se hayan adherido a ella.
4. La adhesión se efectuará mediante el depósito de un instrumento de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
5. El Secretario General de las Naciones Unidas comunicará a todos los Estados que hayan firmado el presente Protocolo o se hayan adherido a él el depósito de cada uno de los instrumentos de ratificación o adhesión.

Artículo 28

1. El presente Protocolo entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que haya sido depositado el vigésimo instrumento de ratificación o adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
2. Para cada Estado que ratifique el presente Protocolo o se adhiera a él después de haber sido depositado el vigésimo instrumento de ratificación o de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas, el presente Protocolo entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que ese Estado haya depositado su instrumento de ratificación o de adhesión.

Artículo 29

Las disposiciones del presente Protocolo serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna.

Artículo 30

No se admitirán reservas al presente Protocolo.

Artículo 31

Las disposiciones del presente Protocolo no afectarán a las obligaciones que los Estados Partes puedan haber contraído en virtud de una convención regional que instituya un sistema de visitas a los lugares de detención. Se alienta al Subcomité para la Prevención y a los órganos establecidos con arreglo a esas convenciones regionales a que se consulten y cooperen entre sí para evitar duplicaciones y promover efectivamente los objetivos del presente Protocolo.

Artículo 32

Las disposiciones del presente Protocolo no afectarán a las obligaciones de los Estados Partes en virtud de los cuatro Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y sus Protocolos adicionales de 8 de junio de 1977 o la posibilidad abierta a cualquier Estado Parte de autorizar al Comité Internacional de la Cruz Roja a visitar los lugares de detención en situaciones no comprendidas en el derecho internacional humanitario.

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, Retos en su Diseño e Implementación”

Artículo 33

1. Todo Estado Parte podrá denunciar el presente Protocolo en cualquier momento mediante notificación escrita dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, quien informará seguidamente a los demás Estados Partes en el presente Protocolo y la Convención. La denuncia surtirá efecto un año después de la fecha en que la notificación haya sido recibida por el Secretario General.
2. Esta denuncia no eximirá al Estado Parte de las obligaciones que le impone el presente Protocolo con respecto a cualquier acción o situación ocurrida antes de la fecha en que haya surtido efecto la denuncia o las medidas que el Subcomité para la Prevención haya decidido o decida adoptar en relación con el Estado Parte de que se trate, ni la denuncia entrañará tampoco la suspensión del examen de cualquier asunto que el Subcomité para la Prevención haya empezado a examinar antes de la fecha en que surta efecto la denuncia.
3. A partir de la fecha en que surta efecto la denuncia del Estado Parte, el Subcomité para la Prevención no empezará a examinar ninguna cuestión nueva relativa a dicho Estado.

Artículo 34

1. Todo Estado Parte en el presente Protocolo podrá proponer enmiendas y depositarlas en poder del Secretario General de las Naciones Unidas. El Secretario General comunicará las enmiendas propuestas a los Estados Partes en el presente Protocolo, pidiéndoles que le notifiquen si desean que se convoque una conferencia de Estados Partes con el fin de examinar las propuestas y someterlas a votación. Si en el plazo de cuatro meses a partir de la fecha de la comunicación un tercio al menos de los Estados Partes se declara a favor de la convocación, el Secretario General convocará la conferencia bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Toda enmienda adoptada por una mayoría de dos tercios de los Estados Partes presentes y votantes en la conferencia será sometida por el Secretario General a todos los Estados Partes para su aceptación.
2. Una enmienda adoptada de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo entrará en vigor cuando haya sido aceptada por una mayoría de dos tercios de los Estados Partes en el presente Protocolo, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales.
3. Las enmiendas, cuando entren en vigor, serán obligatorias para los Estados Partes que las hayan aceptado, en tanto que los demás Estados Partes seguirán obligados por las disposiciones del presente Protocolo y por las enmiendas anteriores que hayan aceptado.

Artículo 35

Se reconocerá a los miembros del Subcomité para la Prevención y de los mecanismos nacionales de prevención las prerrogativas e inmunidades que sean necesarias para el ejercicio independiente de sus funciones. Se reconocerá a los miembros del Subcomité para la Prevención las prerrogativas e inmunidades especificadas en la sección 22 de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, de 13 de febrero de 1946, con sujeción a las disposiciones de la sección 23 de dicha Convención.

Artículo 36

Durante la visita a un Estado Parte, y sin perjuicio de las disposiciones y objetivos del presente Protocolo y de las prerrogativas e inmunidades de que puedan gozar, los miembros del Subcomité para la Prevención deberán:

- a) Observar las leyes y los reglamentos del Estado visitado;
- b) Abstenerse de toda acción o actividad incompatible con el carácter imparcial e internacional de sus funciones.

Artículo 37

1. El presente Protocolo, cuyos textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, será depositado en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
2. El Secretario General de las Naciones remitirá copias certificadas del presente Protocolo a todos los Estados.

**“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México,
Retos en su Diseño e Implementación”**

Glosario

APT	Asociación para Prevenir la Tortura
CACT	Comité Austriaco contra la Tortura
CDH	Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas
CEPTA	Comité de Expertos para la Prevención de la Tortura en las Américas
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIJ	Comisión Internacional de Juristas
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
CSCT	Comité Suizo contra la Tortura
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
MNP	Mecanismo Nacional de Prevención
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OMCT	Organización Mundial contra la Tortura
ONG	Organismo No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PGR	Procuraduría General de la República
PNDH	Programa Nacional de Derechos Humanos