

EXP:MNPT/DE/DPQYD/QR0/241 2022

Informe Especial IE-01/2022

**SOBRE ACTIVIDADES DE PREVENCIÓN INDIRECTA DEL
MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA
TORTURA**

**Informe Especial 01/2022 del Mecanismo
Nacional de Prevención de la Tortura
(MNPT) sobre actividades de prevención
indirecta. “La situación de México entorno
a la capacidad de investigación”**

Ciudad de México, a 25 de agosto de 2023

Autoridades recomendadas

P R E S E N T E S

**Organismos Públicos
de Derechos Humanos**

**Mtra. Yessica Janeth Pérez
Carreón**

Presidente de la Comisión
Estatad de Derechos Humanos
de Aguascalientes

**Lic. Miguel Ángel Mora
Marrufo**

Presidente de la Comisión
Estatad de los Derechos
Humanos de Baja California

**Mtra. Charlene Ramos
Hernández**

Presidente de la Comisión
Estatad de los Derechos
Humanos de Baja California
Sur

**Mtra. Ligia Nitche-Ha
Rodríguez Mejía**

Presidenta de la Comisión
Estatad de Derechos Humanos
de Campeche

**Lic. Juan José Zepeda
Bermúdez**

Presidente de la Comisión
Estatad de los Derechos
Humanos del Estado Chiapas

**Mtro. Néstor Manuel
Armendáriz Loya**

Presidente de la Comisión
Estatad de Derechos Humanos
de Chihuahua

**Fiscalías o
Procuradurías
Generales de Justicia**

Mtro. Jesús Figueroa Ortega
Fiscal General del Estado de
Aguascalientes

**Lic. Ricardo Iván Carpio
Sánchez**

Fiscal General del Estado de
Baja California

Lic. Daniel de la Rosa Anaya
Procuraduría General de
Justicia del Estado de Baja
California Sur

Mtro. Renato Sales Heredia
Fiscal General del Estado de
Campeche

Dr. Olaf Gómez Hernández
Fiscal General del Estado de
Chiapas

**Lic. César Gustavo Jáuregui
Moreno**
Fiscal General del Estado de
Chihuahua

Lic. Ernestina Godoy Ramos
Fiscal General de la Ciudad de
México

**Dr. Gerardo Márquez
Guevara**

Fiscal General del Estado de
Coahuila de Zaragoza

**Congresos de los
Estados**

**Dip. Alma Hilda Medina
Macías**

Presidenta de la Mesa
Directiva del Congreso del
Estado de Aguascalientes

Dip. Manuel Guerrero Luna

Presidente de la Mesa
Directiva del Congreso del
Estado Baja California

Dip. Luis Armando Díaz
Presidente de la Mesa
Directiva del Congreso del
Estado de Baja California Sur

**Dip. María Violeta Bolaños
Rodríguez**

Presidenta de la Mesa
Directiva del Congreso del
Estado de Campeche

Dip. Sonia Catalina Álvarez
Presidenta de la Mesa
Directiva del Congreso del
Estado de Chiapas

Dip. Adriana Terrazas Porras
Presidenta de la Mesa
Directiva del Congreso del
Estado de Chihuahua

**Dip. Fausto Manuel
Zamorano Esparza**

Presidente de la Mesa
Directiva del Congreso de la
Ciudad de México

Dra. Nashieli Ramírez Hernández

Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México

Dr. Hugo Morales Valdés

Presidente de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Coahuila de Zaragoza

Mtro. Roberto Ramírez

Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Colima

Dra. Karla Alejandra Obregón Avelar

Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango

Mtra. Myrna Araceli García Morón

Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México

Mtra. Cecilia Narciso Gaytán

Presidenta de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero

Mtro. Vicente de Jesús Esqueda Méndez

Procurador de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato

Mtra. Ana Karen Parra Bonilla

Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo

Lic. Luz del Carmen Godínez González

Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco

Lic. Bryant Alejandro García Ramírez

Fiscal General del Estado de Colima

Mtra. Sonia Yadira de la Garza Fragoso

Fiscal General del Estado de Durango

Lic. José Luís Cervantes Martínez

Fiscal General de Justicia del Estado de México

Mtra. Sandra Luz Valdovinos Salmerón

Fiscal General del Estado de Guerrero

Lic. Carlos Zamarripa Aguirre

Fiscal General del Estado de Guanajuato

Dr. Santiago Nieto Castillo

Jefe del Despacho de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Hidalgo

Mtro. Luis Joaquín Méndez Ruiz

Fiscal Estatal de Jalisco

M. en D. Adrián López Solís

Fiscal General del Estado de Michoacán

Dr. Uriel Carmona Gándara

Fiscal General del Estado de Morelos

Lic. Petronilo Díaz Ponce Medrano

Fiscal General de Justicia del Estado de Nayarit

Lic. Pedro José Arce Jardón

Fiscal General de Justicia del Estado de Nuevo León

Lic. Arturo de Jesús Peimbert Calvo

Fiscal General del Estado de Oaxaca

Dip. Luz Natalia Virgil Orona

Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Coahuila

Dip. Yommira Jockimber Carrillo Barreto

Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Colima

Dip. Bernabé Aguilar Carrillo

Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Durango

Dip. Enrique Edgardo Jacob Rocha

Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de México

Dip. Eunice Monzón García

Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Guerrero

Dip. Katya Cristina Soto Escamilla

Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Guanajuato

Dip. Citlali Jaramillo Ramírez

Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Hidalgo

Dip. Hortensia María Luisa Noroña Quezada

Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Jalisco

Dip. Julieta García Zepeda M. en D. Adrián López Solís

Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán

Dip. Francisco Erik Sánchez Zavala

Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos

Dr. Marco Antonio Tinoco Álvarez

Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos Michoacán

Lic. Raúl Israel Hernández Cruz

Presidente de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Morelos

Lic. Maximino Muñoz De la Cruz

Presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit

Dra. Olga Susana Méndez Arellano

Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León

Mtra. Elizabeth Lara Rodríguez

Defensora de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca

Dr. José Félix Cerezo Vélez

Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla

Dr. Javier Rasgado Pérez,

Presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro

Mario Felipe Nieto Bastida

Primer Visitador General Encargado del Despacho de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo

Mtra. Giovanna Itzel Argüelles Moreno

Comisión Estatal de Derechos Humanos San Luis Potosí

Dr. Gilberto Higuera Bernal

Fiscal General del Estado de Puebla

Mtro. Alejandro Echeverría Cornejo

Fiscal General del Estado de Querétaro

Mtro. Óscar Montes de Oca Rosales

Fiscal General del Estado de Quintana Roo

Mtro. José Luis Ruiz Contreras

Fiscal General del Estado de San Luis Potosí

Mtra. Sara Bruna Quiñones Estrada

Fiscal General del Estado de Sinaloa

Mtra. Claudia Indira Contreras Córdova

Fiscal General de Justicia de Sonora

Mtro. Nicolás Bautista Ovando

Fiscal General del Estado de Tabasco

Dr. Irving Barrios Mojica

Fiscal General de Justicia del Estado de Tamaulipas

Mtra. Ernestina Carro Roldán

Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala

Lic. Verónica Hernández Giadán

Fiscal General del Estado de Veracruz

Mtro. Juan Manuel León

Fiscal General del Estado de Yucatán

Dr. Francisco José Murillo Ruiseco

Fiscal General de Justicia del Estado de Zacatecas

Dip. Alba Cristal Espinoza Peña

Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Nayarit

Dip. Mauro Guerra Villarreal

Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Nuevo León

Dip. Miriam de los Ángeles Vázquez Ruíz

Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Oaxaca

Dip. Néstor Camarillo Medina

Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Puebla

Dip. Graciela Juárez Montes

Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Querétaro

Dip. Mildred Concepción Ávila Vera

Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Quintana Roo

Dip. María Aranzazu Puente Bustindui

Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de San Luis Potosí

Dip. Ricardo Madrid Pérez

Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Sinaloa

Dip. Alejandra López Noriega

Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Sonora

Dip. Emilio A. Contreras Martínez De Escobar

Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del

Mtro. José Carlos Álvarez Ortega

Presidente de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Sinaloa

Dr. Luis Fernando Rentería Barragán

Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora

Dr. José Antonio Morales Notario

Presidente de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Tabasco

Lic. Olivia Lemus

Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas

Lic. Jakqueline Ordóñez Brasdefer

Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala

Dra. Namiko Matsumoto Benítez

Presidenta de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Veracruz

Mtro. Miguel Oscar Sabido Santana

Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán

Dra. Marisela Dimas Reveles

Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas

Estado de Tabasco

Dip. Humberto Armando Prieto Herrera

Presidente de la Diputación Permanente del Estado de Tamaulipas

Dip. Maribel León Cruz

Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Tlaxcala

Dip. Margarita Corro Mendoza Lic. Verónica

Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Veracruz

Dip. Erik Rihani González

Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Yucatán

Dip. Ma. Del Refugio Ávalos Márquez

Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Zacatecas

Mtra. Ma. del Rosario Piedra Ibarra

Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y del Comité Técnico del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

Dr. Antonio Rueda Cabrera

Director Ejecutivo del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

Coordinación e integración del informe

- **Mario Santiago Juárez**
Coordinador del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura
- **Marilú Santiago Mancilla**
Visitadora adjunta

Tabla de contenido

I. Glosario, siglas y acrónimos	7
II. Introducción	8
III. Metodología	10
IV. La investigación de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en su doble dimensión	11
V. Análisis de la situación en materia de investigación de tortura y otros malos tratos	12
A. Bajo número de acciones penales	13
1. Personal especializado escaso para investigar los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes	14
2. Falta de personal pericial para la emisión del dictamen médico psicológico	16
3. Falta de fiscalías especializadas	19
4. Dificultades de acceso a recursos humanos, materiales y financieros	19
5. Falta de capacitación	20
B. Bajo número de recomendaciones emitidas por los OPDH estatales	21
1. Falta de personal para investigar y documentar casos de tortura	22
2. Falta de personal pericial para la emisión del dictamen médico psicológico	23
3. Falta de capacitación	25
VI. Consideraciones sobre los riesgos que podrían afectar la investigación de casos de tortura	25
VII. Conclusiones	28
VIII. Casos remitidos por el MNPT para investigación	29
IX. Recomendaciones	31
X. Fuentes de consulta	34
Anexo 1	38
Anexo 2	39

I. Glosario, siglas y acrónimos

APT: Asociación de Prevención de la Tortura

CI: Carpeta de investigación

CNDH: Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Convención Americana: Convención Americana sobre Derechos Humanos

Convención contra la Tortura: Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

Convención CDPD: Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

Corte IDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

FGE: Fiscalía General Estatal

FGR: Fiscalía General de la República

Ley General sobre Tortura o Ley General: Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

MNPT o Mecanismo Nacional: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OPDH. Organismos públicos de derechos humanos

Protocolo de Estambul: Manual de Investigación y Documentación Efectiva sobre Tortura, Castigos y Tratamientos Crueles, Inhumanos o Degradantes

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

Subcomité de Prevención o Subcomité: Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de la ONU.

Suprema Corte o SCJN: Suprema Corte de Justicia de la Nación

II. Introducción

1. El MNPT, adscrito a la CNDH, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 102, apartado B, de la CPEUM; 6, fracción XI bis, de la Ley de la CNDH, 61 de su Reglamento Interno, 73 y 78 de la Ley General sobre Tortura, inició funciones, como una instancia independiente de las Visitadurías Generales de la CNDH en octubre de 2017.

2. El 26 de junio de 2017 se promulgó la Ley General sobre Tortura, obligatoria para los tres órdenes de doctor¹. Uno de los temas más importantes de la Ley General es el relacionado con el deber de investigar la tortura y otros malos tratos. El Estado se encuentra obligado a investigar los hechos tras la existencia de noticias de tortura, y representa una herramienta de combate a la impunidad y, por tanto, de prevención indirecta de hechos similares.

3. A partir de las nociones de tortura establecidas en la Convención contra la Tortura y la Convención Interamericana, en la Ley General sobre Tortura se incluyó una definición que procuró incorporar los estándares establecidos en ambas disposiciones para señalar que:

Comete el delito de tortura el Servidor Público que, con el fin de obtener información o una confesión, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medio de coacción, como medida preventiva, o por razones basadas en discriminación, o con cualquier otro fin:

- I. Cause dolor o sufrimiento físico o psíquico a una persona;*
- II. Cometa una conducta que sea tendente o capaz de disminuir o anular la personalidad de la Víctima o su capacidad física o psicológica, aunque no le cause dolor o sufrimiento, o*
- III. Realice procedimientos médicos o científicos en una persona sin su consentimiento o sin el consentimiento de quien legalmente pudiera otorgarlo².*

4. Los malos tratos, la tortura y las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes se encuentran prohibidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos con categoría de *ius cogens*; es decir, con carácter imperativo y absoluto³.

5. Por lo que hace a las tareas de prevención de la tortura, la APT ha señalado que existen dos formas de prevenirla y la manera de distinguirlas se basa en dos aspectos: **1. el momento en que ocurre la intervención** y **2. el enfoque que se emplea en ella**⁴, por un lado, la prevención directa “[cuya] finalidad es abordar las

¹ Artículo 6 fracción II de la Ley General.

² Artículo 24 de la LGPIST

³ CPEUM. El artículo 29 de la CPEUM enfatiza el carácter de prohibición absoluta al señalar que no puede suspenderse ni restringirse en ninguna circunstancia, incluyendo los supuestos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto. Registro digital: 2006484. SCJN. TORTURA. SU SENTIDO Y ALCANCE COMO PROHIBICIÓN CONSTITUYE UN DERECHO ABSOLUTO, MIENTRAS QUE SUS CONSECUENCIAS Y EFECTOS SE PRODUCEN TANTO EN SU IMPACTO DE VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS COMO DE DELITO.

⁴ APT (2010) *Prevención de la Tortura: Guía operacional para las Instituciones Nacionales*, pág. 3.

raíces de las causas que pueden dar lugar a la tortura y los tratos crueles y se caracteriza por la formación, educación y monitoreo periódico de los lugares de detención”⁵.

6. Por otro lado, la prevención indirecta, también denominada disuasión:

... tiene lugar después de que ya hayan ocurrido casos de tortura o tratos crueles y se centra en evitar la repetición de esos actos. Para ello, el objetivo de la prevención indirecta es convencer a los torturadores potenciales, mediante la investigación y documentación de los casos ocurridos, la denuncia, el enjuiciamiento, la comparecencia en juicio y el castigo de los autores, así como la reparación a las víctimas, de que la tortura se paga a un “precio mayor” que los posibles “beneficios” que pueda reportar⁶.

7. A su vez, el Subcomité de Prevención de la Tortura, ha señalado que la obligación de prevenir la tortura y los malos tratos debe abarcar “el mayor número posible de los elementos que en una situación dada pueden contribuir a disminuir la probabilidad o el riesgo de tortura o de malos tratos”⁷.

8. En ese sentido, la investigación eficaz es una forma de prevenir indirectamente la tortura y la difusión de los datos en dicha materia se convierten una herramienta que fortalece dicha tarea. En relación con la investigación, en el informe que emitió el Subcomité de Prevención como resultado de la visita a México en 2016, hizo alusión a que la tortura, es un fenómeno generalizado en el país. Tomando en cuenta la información proporcionada por el Estado se hizo evidente que la falta de investigación de los hechos de tortura es una cuestión sistemática más que excepcional⁸.

⁵ *Ídem.*

⁶ *Ídem.*

⁷ ONU. Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. (2016) “Prevención de la tortura y los malos tratos contra mujeres privadas de libertad”. CAT/OP/27/1. párr. 14.

⁸ ONU. Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Visita a México del 12 al 21 de diciembre de 2016: observaciones y recomendaciones dirigidas al Estado parte. CAT/OP/MEX/2, párr. 39.

III. Metodología

9. En el presente informe se abordarán las quejas y denuncias por casos de tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes iniciadas del 2017⁹ al 2022, así como el estado que guardan en las 32 entidades federativas del país a partir de la información que proporcionaron los OPDH y la CNDH, así como las fiscalías o procuradurías estatales.

10. El informe incluye un breve análisis de los datos proporcionados: las denuncias y quejas, las determinaciones de ejercicio de la acción penal, el número de recomendaciones sobre tortura de las comisiones estatales de derechos humanos, el número de personas de las que disponen las instituciones para investigar, los dictámenes médico-psicológicos emitidos, así como las dificultades a las que se enfrentan en el trabajo de documentación e investigación de los casos. A partir de ello, desde el enfoque de prevención, se señalan algunos riesgos que podrían estar dificultando que se cumpla con el objetivo de disuadir la prevalencia de hechos de tortura a partir de una investigación eficaz y diligente.

11. De manera complementaria, se da cuenta de los casos que el MNPT remitió durante el año 2022 para el inicio de investigaciones por casos de tortura de los que tuvo conocimiento en el contexto de visitas a lugares de privación de la libertad. Se incorporan algunas recomendaciones¹⁰ enfocadas a atender progresivamente los riesgos a los que se enfrenta la investigación y documentación de denuncias y quejas por tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

12. La información se obtuvo a partir de las solicitudes que se dirigieron a los 32 OPDH, a las Visitadurías generales de la CNDH, y a las fiscalías y/o procuradurías¹¹ en los 32 estados¹², a las que se preguntó, entre otras cosas, el número de quejas y/o denuncias recibidas entre 2017¹³ y 2022; el número de recomendaciones y ejercicio de acción penal¹⁴, respectivamente; el total de personal especializado para dar seguimiento e investigar y para la emisión del dictamen médico psicológico, el número de casos en los que se ha elaborado dicho dictamen. También se pidió que personal encargado de investigar y documentar los casos señalara: las principales dificultades a las que se enfrentan y sugerencias que pudieran ayudar a mejorar su labor. Las respuestas más invocadas se sistematizaron en los Anexos 1 y 2, y el análisis se incorporó en el cuerpo del informe.

⁹ Año en que se publicó la Ley General vigente la cual contienen estándares precisos en materia de investigación.

¹⁰ La ONU señaló la emisión de informes y recomendaciones como parte de la función de asesoramiento de los Mecanismos Nacionales de Prevención. ONU (2018) *Guía práctica, La prevención de la tortura, El papel de los Mecanismos Nacionales de Prevención*. Serie de capacitación profesional N° 21, Nueva York y Ginebra, p. 6.

¹¹ En los estados de Hidalgo y Tlaxcala se continúa funcionando bajo la figura de Procuradurías.

¹² La Fiscalía General de la República no proporcionó la información solicitada.

¹³ La información remitida por los OPDH y las fiscalías y/o procuradurías no fue homologada por lo que se reportan acorde las respuestas recibidas.

¹⁴ Acción penal, [es] aquella que ejercita el Ministerio Público ante el juez competente para que se inicie el proceso penal, se resuelva sobre la responsabilidad del inculpado y, en su caso, se aplique la pena o medida de seguridad que corresponda. Vid. Fix Zamudio, Héctor. Voz: "Acción Penal", págs. 39 y sigs.

13. El análisis de riesgos se realizó a partir de la información que las instituciones proporcionaron; además, se identificaron aquellos que podrían dificultar la investigación eficaz. También, se consideraron las experiencias del personal que investiga casos de tortura y de malos tratos y se incorporaron algunos datos contextuales de estudios y pronunciamientos que otros organismos y organizaciones de derechos humanos han hecho en dichos rubros.

14. Finalmente, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 78, fracción XI de la Ley General, se incorporan recomendaciones dirigidas a los OPDH y las Fiscalías y Procuradurías, con la finalidad de orientar acciones que ayuden a combatir la impunidad y fortalecer el trabajo de investigación en los casos de denuncias y quejas por tortura o maltrato.

IV. La investigación de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en su doble dimensión

15. La doble dimensión de protección de la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes actualiza la posibilidad de que los casos sean investigados como delito y como violaciones a derechos humanos. La CPEUM establece la obligación de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar estos derechos. Además, el Estado debe prevenir violaciones a derechos humanos como la tortura. Si el Estado falla en su labor de prevención, se encuentra obligado a investigar los hechos. Una vez que éstos han sido esclarecidos, las instituciones de administración de justicia estarán en la posibilidad de sancionar a los responsables y reparar los daños ocasionados a las víctimas de dicho flagelo¹⁵.

16. En esa lógica, la Ley General señala que el delito de tortura se investigará y perseguirá de oficio, por denuncia o vista de autoridad judicial¹⁶. Por su parte, la SCJN ha puntualizado que en los casos de violaciones graves a derechos humanos tales como ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, tortura, la realización de una investigación debe ser imparcial, seria, efectiva, *ex officio* y sin dilación.

17. Es importante subrayar que la investigación es un elemento fundamental para la protección de ciertos derechos como el de acceso a la justicia y debido proceso, y en palabras de la SCJN también a la libertad personal, la integridad personal y la vida¹⁷. En este sentido, la Convención contra la Tortura, en el artículo 12, determina que los Estados parte han de proceder a una investigación pronta,

¹⁵ CPEUM. Artículo 1.

¹⁶ Artículo 7, *Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura*. A su vez, la protección de los derechos implica la investigación de los actos que puedan conculcarlos a través también de la investigación de delitos y el ejercicio la acción penal ante los tribunales, tarea que acorde a lo dispuesto en el artículo 21 de la CPEUM corresponde al Ministerio Público. Dicha obligación se retoma por el Comité contra la Tortura en la Observación general N° 3 (2012) Aplicación del artículo 14 por los Estados partes.

¹⁷ SCJN. 10a. Época. TORTURA. AL NO CONSTITUIR UN ACTO CONSUMADO DE MODO IRREPARABLE, EN SU CONTRA PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO. POR TANTO, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE ADMITIR LA DEMANDA, AUNQUE LA AVERIGUACIÓN PREVIA, DONDE ADUCE EL QUEJOSO FUE OBJETO DE DICHO TRATO, HAYA SIDO CONSIGNADA A LA AUTORIDAD JUDICIAL. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; 2014, TCC.

efectiva e imparcial, siempre que haya motivos razonables para creer que dentro de su jurisdicción se ha cometido un acto de tortura como resultado de sus actos u omisiones. En el caso *Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, la Corte IDH estableció la existencia de un deber estatal “de investigar seriamente con los medios [que el Estado tenga] a su alcance, las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación”¹⁸.

V. Análisis de la situación en materia de investigación de tortura y otros malos tratos

18. A la luz de las obligaciones apuntadas en el apartado precedente, se da cuenta de los datos remitidos por las fiscalías y/o procuradurías de justicia y los OPDH en los estados. El siguiente cuadro muestra los datos apuntados:

Cuadro 1						
Datos de 2017-2022						
Estado	Carpetas de Investigación/Averiguaciones previas	Fiscal/MP	Ejercicio de Acción penal	Quejas	Visitadoras	Recomendaciones
Estado de México	6394	12	2	1752	2	0
Ciudad de México	4451	5	0	4612	73	31
Puebla	2347	4	0	781	S/D	19
Baja California	1980	8	11	424	5	5
Veracruz	1763	2	0	316	25	32
Yucatán	1413	3	3	244	24	20
Tamaulipas	1062**	8	S/D	102	0	3
Hidalgo	1056	5	0	256	S/D	1
Michoacán	1029	4	0	146	17	14
Quintana Roo	915	2	0	727	26	24
Coahuila	868	7	0	1139	16	2
Chihuahua	816	18	2	683	15	14
Tabasco	734	7	0	217	9	0
Aguascalientes	653	2	1*	216	5	3
Colima	617	1	0	118	0	0
Oaxaca	596	4	0	327	3	4
San Luis Potosí	596	0	S/D	303	4	10
Morelos	501	S/D	0	148	0	14

¹⁸ Corte IDH. Caso *Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Párr. 174.

Cuadro 1						
Datos de 2017-2022						
Estado	Carpetas de Investigación/Averiguaciones previas	Fiscal/MP	Ejercicio de Acción penal	Quejas	Visitadoras	Recomendaciones
Sinaloa	478	11	0	256	0	16
Chiapas	407	7	4	169	12	3
Guanajuato	334	4	0	18	18	0
Zacatecas	297	5	0	45	12	6
Querétaro	262	2	0	45	5	1
Jalisco	257	4	0	317	12	17
Durango	242	1	0	1073	11	12
Tlaxcala	178	3	0	14	3	0
Nayarit	169	S/D	2	40	0	1
Nuevo León	141	1	0	1894	9	18
Baja California Sur	86	1	0	34	0	0
Campeche	37	2	S/D	86	15	6
Sonora	36	10	S/D	194	3	2
Guerrero	0	2	0	261	10	16
Nacional	S/D	S/D	S/D	1278	30 ¹⁹	170 ²⁰
Total general	30715	145	25	18235	364	294

*Fue por el delito de abuso de autoridad

**706 son CI y 356 Averiguaciones Previas

19. A partir de la información proporcionada por los OPDH y las fiscalías y/o procuradurías se identifican como riesgos:

A. Bajo número de acciones penales

20. Es relevante hacer notar que en las entidades en las que se identificó un menor número de carpetas de investigación o quejas iniciadas por tortura, existe una alta probabilidad de subregistro²¹, es decir, que la investigación se haya iniciado

¹⁹ Otras Visitadurías también cuentan con personal que investiga y documenta quejas, entre otras materias por tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes.

²⁰ 42 por violaciones graves por tortura, 15 por violaciones graves por trato cruel, inhumano o degradante, 52 por trato cruel, inhumano o degradante y 61 por tortura.

²¹ Amnistía Internacional desde 2015 había advertido que los registros oficiales sobre tortura y malos tratos en todo el país son inexactos, contradictorios e incompletos, lo que socava el cumplimiento de la obligación del Estado de prevenir adecuadamente, investigar y castigar la práctica de la tortura y los malos tratos. Amnistía Internacional. "Promesas en el papel, impunidad diaria", La epidemia de tortura en México continúa. (2015), pág. 2. Dicho antecedente fue retomado por la CIDH en su Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, OEA/Ser.L/V/II, op. cit., párrafo 212.

por algún otro hecho o violación a derechos humanos; por ello, el análisis de los datos debe tener reservas.

21. El 69.98% (21495) de las CI se concentran en 9 estados del país: Estado de México, Ciudad de México, Puebla, Baja California, Veracruz, Yucatán, Tamaulipas, Hidalgo y Michoacán.

22. En general, en todo el país, solo 25 de las CI han derivado en acción penal²², lo que equivale al 0.08% de los casos iniciados. En los 9 estados con mayor incidencia de denuncias por tortura y otros malos tratos, solo en 3 de ellos: Baja California (11 casos), Yucatán (3 casos) y Estado de México (2 casos), se ha ejercido acción penal²³.

23. La falta de ejercicio de acción penal imposibilita la existencia de una sanción a los responsables. Esto debido a que, para que un juez emita una sentencia, sancione a los responsables y dé acceso a la reparación a las víctimas, es necesario que los casos lleguen a esa instancia a través del ejercicio de la acción penal.

24. En ese escenario, hay 22 fiscalías y/o procuradurías donde no se ha ejercido acción penal de 2017 a la fecha en ninguna carpeta de investigación²⁴. En éstos, salvo el caso de Sinaloa, se identifica como un factor común que se cuenta con menos de 10 Ministerios públicos o Fiscales Especializados.

25. Entre los posibles motivos que podrían estar derivando en el escaso número de ejercicios de la acción penal se encuentran:

1. Personal especializado escaso para investigar los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

²² Uno de ellos es el caso de Aguascalientes, que reporta que el ejercicio de la acción penal fue por abuso de autoridad. Al respecto, la CNDH (2015), en el estudio *La tortura en México: una mirada desde los organismos del Sistema de Naciones Unidas* señala que “hay una tendencia por parte de los ministerios públicos, jueces y comisiones de derechos humanos a calificar conductas constitutivas de tortura con tipos penales de menor gravedad, como abuso de autoridad, lesiones o ejercicio indebido de servicio público”.

²³ Según los resultados del IGI MEX-2022, cerca del 90% de las investigaciones en el país no se resuelven, lo que sin duda es un dato acerca de la poca eficacia que existe en las investigaciones y el contexto de impunidad que en general puede reproducir, la cual se refleja en los datos sobre tortura incluidos en el informe.

²⁴ El Relator contra la tortura en el informe de su visita en 2014, advirtió que la impunidad de la tortura y el maltrato es aliciente para su repetición y agravamiento, por lo que propuso, entre otras cosas, asegurar que todas las instancias de tortura y malos tratos sean investigadas prontamente como tales, incluyendo los sucesos pendientes de la Guerra Sucia; investigaciones imparciales, independientes y exhaustivas, y que los responsables sean procesados y castigados tanto penal como administrativamente; y que se investigue y castigue, con sanciones acordes a la severidad del delito, tanto a los autores materiales como a quienes ordenaron, consintieron tácita o explícitamente, o no evitaron o reportaron la tortura. ONU. A/HRC/28/68/Add.3. Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan. M. Méndez. (2014), párr. 80 y 83 inciso a).

26. En el país, el total de ministerios públicos o fiscales especializados según los datos reportados es de 145²⁵ personas, mientras que el total de CI es de 30,715. La cantidad de CI rebasa por mucho la capacidad institucional y humana para tramitar las investigaciones. Pensemos por ejemplo que, si se distribuyera el total de CI iniciadas les corresponderían 211 a cada una.

27. Conforme al funcionamiento actual, hay estados como Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Durango, Guerrero, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán que tienen entre 1 y 3 ministerios públicos para investigar casos de tortura. En los casos de las fiscalías de Veracruz y Yucatán existen más de mil carpetas de investigación, y cuentan con 2 y 3 ministerios públicos respectivamente para su seguimiento.

28. Por otra parte, fiscalías como las de Baja California (1980 CI), Chiapas (407 CI), Ciudad de México (4451 CI), Coahuila (868 CI), Guanajuato (334 CI), Hidalgo (1056 CI), Jalisco (257 CI), Michoacán (1029 CI), Oaxaca (596 CI), Puebla (2347), Sonora (36 CI), Tabasco (734 CI), Tamaulipas (1062 CI) y Zacatecas (297 CI), cuentan con menos de 10 ministerios públicos para investigar. En todos estos casos, salvo aparentemente las fiscalías de Sonora, hay pocos ministerios públicos para atender los cientos e incluso miles de CI.

29. El problema vinculado a la falta de personal especializado para investigar casos de tortura ha sido reconocido por el personal de las fiscalías. En los cuestionarios remitidos por el personal investigador se señaló la falta de personal para investigar. Es así como, la falta de personal para investigar se coloca en el número 5 de las 10 dificultades más recurrentes al momento de la investigación (ver anexo 1 cuadro 1).

30. La falta de personal destinado a la investigación sobre los hechos delictivos relacionados con la tortura es parte de un problema sistémico al interior de las fiscalías. En ese sentido, de acuerdo con datos del IGI MEX-2022, las fiscalías viven un “deterioro estructural”²⁶ y de sus capacidades humanas frente al aumento de los delitos y de la población en el país, lo cual guarda relación con las cifras de impunidad en la investigación y sanción de los delitos²⁷.

31. La reducción del personal establece la resignificación de la labor ministerial, es decir, una intervención con la debida diligencia reforzada, que implica la realización de acciones de investigación precisas, encausadas por conocimiento técnico sobre tortura. La contratación de mayor personal, en sí misma, no

²⁵ En general, de acuerdo con lo reportado por el *Índice Global de Impunidad México 2022* (IGI MEX-2022), el número de agentes del Ministerio Público por cada mil delitos registrados cayó respecto al índice 2018, que tuvo una cifra de 9 y pasó a 8.58.

²⁶ Otra de las sugerencias que mencionaron las Fiscalías, fue el incremento en los recursos financieros y/o materiales, lo cual refleja una preocupación en dicha materia.

²⁷ Fundación Universidad de las Américas (2022) *Índice Global de Impunidad México 2022* (IGI MEX-2022), Puebla, pág. 8.

necesariamente resolvería la problemática, ya que es necesario que este se encuentre profesionalizado.

32. Aunado a estos datos, según el IGI-MEX 2022, tres factores inciden en los altos niveles de impunidad:

- La correlación entre la impunidad y el número de población. Esto implica que, entre mayor es el tamaño de una población en México, mayor es el número de reportes de impunidad²⁸. Una de las hipótesis para explicar este fenómeno es que las instituciones de procuración de justicia no incrementan su capacidad de investigación al mismo ritmo en el que crece su población;
- La prevalencia delictiva²⁹, que se vincula con una mayor tasa de impunidad. En el IGI-MEX 2022 se menciona que esto se podría atribuir a que la gran cantidad de actos delictivos hace ineficiente el funcionamiento del sistema de justicia, o que la percepción que las personas tienen de la impunidad hace que cometan crímenes, infiriendo que no serán investigados ni castigados;
- Niveles de corrupción, que indica que entre más alta sea la tasa de corrupción, mayor será la de impunidad. Este factor, que refleja estimaciones con representatividad nacional y estatal sobre la percepción y experiencias de la población como víctimas de actos de corrupción, expresa cómo la impunidad refuerza las condiciones que facilitan actos de corrupción y viceversa³⁰.

2. Falta de personal pericial para la emisión del dictamen médico psicológico

33. La falta de personal pericial puede ser una barrera para la obtención de resultados de investigación, si no se implementan acciones de política pública para solucionarla. Al respecto, señalaron como otra dificultad que no son entregados en un plazo razonable. El tiempo que demora la elaboración del dictamen médico-psicológico, (ver anexo 1 cuadro 1) puede verse influenciado por la desproporción entre el número de casos iniciados y el número de personal para la elaboración. En esa lógica, la necesidad de atención de dicho factor también se reflejó en las sugerencias del personal que respondió el cuestionario, ya que en la tercera

²⁸ La impunidad se entiende como “la inexistencia de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas”. Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas (2005) *Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*, en *Óp. Cit.* IGI MEX-2022, pág. 13 y 44.

²⁹ *Ibidem*, pág. 48.

³⁰ *Ídem*.

mencionaron el “incremento de personal pericial para la elaboración del dictamen médico-psicológico”³¹ (ver anexo 2 cuadro 1).

34. La falta de práctica de dictámenes médico-psicológicos también es un factor que puede dificultar que los casos lleguen a ser investigados y castigados. En este sentido es importante subrayar que solo en el **6.88%** de las CI se ha realizado el dictamen médico psicológico.

35. Hay fiscalías como las de Nuevo León, Sinaloa, Campeche y Morelos donde se han emitido entre 1 y 2 dictámenes. Esto está relacionado con la capacidad institucional, toda vez que el número total de personas peritas (médicos y psicólogos principalmente) que brindan servicios en las fiscalías y/o procuradurías es de **107** personas. En la siguiente tabla se desgrega esta información:

Cuadro 2		
Fiscalías y/o Procuradurías Generales de Justicia (2017-2022)		
Estado	Dictámenes médico-psicológicos elaborados bajo estándares del Protocolo de Estambul	Personal
Ciudad de México	667 (662 por peritos de la institución y 5 por peritos de la Guardia Nacional)	Sin dato (S/D)
Michoacán	580 (elaborado por personal de la FGE)	2 (1 médico y 1 psicólogo)
Estado de México	169 (107 FGE y 62 por institución diversa)	12 (4 médicos, 4 psicólogos, 4 peritos en fotografía forense)
Quintana Roo	140 (134 por personal pericial de la FGE, 4 por instituciones públicas y 2 por profesionales independientes)	S/D
Baja California	77	S/D
Aguascalientes	61 (53 por personal pericial de la Fiscalía, 7 por la Comisión de Derechos Humanos y 1 por un perito particular)	S/D
Querétaro	57	11 personas con capacitación (7 médicos y 4 psicólogas)
Zacatecas	54 (18 FGE y 36 diversas instituciones)	4 (3 médicos legistas, 1 psicólogo)
Tabasco	50	3 (2 médicos legistas y 1 perito psicólogo)
Oaxaca	47	S/D
Tlaxcala	39	0

³¹ Ante esta sugerencia toma relevancia el concientizar a las personas investigadoras acerca de la posibilidad de que los dictámenes puedan realizarse por profesionales independientes, pues siguiendo el razonamiento del relator especial de la ONU sobre la tortura, “el único criterio que debe aplicarse para juzgar el valor probatorio de los exámenes forenses médicos y psicológicos es el valor técnico que esos exámenes demuestren”. Informe provisional del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, 23 de septiembre de 2014, A/69/387.

Cuadro 2		
Fiscalías y/o Procuradurías Generales de Justicia (2017-2022)		
Estado	Dictámenes médico-psicológicos elaborados bajo estándares del Protocolo de Estambul	Personal
Chiapas	38	Dependen de la Dirección de servicios periciales
San Luis Potosí	32	S/D
Chihuahua	30	4 (2 médicos y 2 psicólogos)
Jalisco	21 (3 independientes y 18 oficiales)	S/D
Tamaulipas	15 (10 por personal de la FGR, 1 por la CNDH y 4 por peritos independientes)	3 (1 perito médico, 1 psicólogo y 1 fotógrafo)
Hidalgo	8 (1 por el perito de la FGE, 2 por una institución pública y 5 por profesionales independientes)	1 psicólogo
Coahuila	7 (1 por la FGR y 6 por la FGE)	S/D
Colima	5	4 (2 médicos y 2 psicólogos)
Guanajuato	5 (FGE)	18 (11 médicos y 7 psicólogos)
Durango	4 (3 por la FGE y 1 por la CNDH)	2 (1 médico forense y 1 psicólogo forense)
Yucatán	4 (1 por CNDH, 1 FGR, 1 peritos particulares, 1 Secretaría de Salud del Estado)	S/D
Campeche	2	S/D
Morelos	2 (elaborado por personal de la FGE)	S/D
Sinaloa	1	8 (5 médicos y 3 psicólogos)
Nuevo León	1 (perito independiente)	36 peritos médicos y psicólogos.
Baja California Sur	S/D	S/D
Guerrero	S/D	S/D
Nayarit	S/D	S/D
Puebla	S/D	S/D
Sonora	S/D	S/D
Veracruz	S/D	S/D
Total general	2,116	109

36. Entre las fiscalías que realizaron el mayor número de dictámenes se encuentran la de la Ciudad de México con un 31.52% del total de CI, Michoacán con el 27.41% del total CI, Estado de México en el 7.98% de las CI, Quintana Roo en el 6.61% de CI, Baja California en el 3.63% de CI y Aguascalientes en el 2.88% de los casos. En Nuevo León y Sinaloa sólo se elaboró 1, Campeche y Morelos 2, Durango y Yucatán 4, Hidalgo 8, Tamaulipas 15. Los Estados que no proporcionaron información fueron Baja California Sur, Guerrero, Nayarit, Puebla, Sonora y Veracruz.

3. Falta de fiscalías especializadas

37. En su “Informe Diagnóstico sobre el estado que guarda la armonización legislativa en materia de Prevención, Investigación y Sanción de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes”,³² el MNPT señaló que había 16 estados (Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Durango, Guerrero, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala, Yucatán y Sonora) que hasta abril de 2023, no habían cumplido con la obligación de crear fiscalías especializadas, lo cual tiene un impacto en el cumplimiento de los estándares en materia de investigación.

38. Como se señala en el *Diagnóstico en Materia de Tortura y Malos Tratos* (2019) de la CNDH³³, la falta de independencia de las fiscalías podría estar impactando en la investigación de los delitos. Esto, como consecuencia de que, al interior de las instituciones, se construye un “espíritu de cuerpo”, en el que los servidores públicos se protegen frente a los “ataques” del exterior, como denuncias por los abusos de autoridad. Esto se conjuga con el problema falta de autonomía de facto de algunas fiscalías. En estos casos, la independencia en la investigación podría estar comprometida por la “politización” de su actuar. Según el diagnóstico citado:

Otro problema es la politización, como señala uno de los entrevistados, las fiscalías se encuentran altamente politizadas, es decir, no tienen independencia, y deben producir resultados en la lucha contra el crimen, están obligadas a “cumplir con ciertas cifras. Los fiscales que se atreven a investigar la tortura suelen ser perseguidos por el Poder Ejecutivo local. La politización de los funcionarios del sistema de justicia impide que se responda de manera objetiva a la impartición de la justicia. Hay una suerte de sistema de lealtades en el ámbito de la justicia, los funcionarios no encuentran alicientes para desarrollar su trabajo de manera profesional debido a las presiones que sufren y los bajos salarios que perciben³⁴.

39. En relación con ello, contar con una fiscalía especializada también actualiza la posibilidad de especialización del personal y de formar equipos multidisciplinarios con los perfiles adecuados para las tareas a desarrollar; incluso el propio personal de investigación señaló como una sugerencia la “creación de fiscalías especializadas” (ver anexo 2 cuadro 1).

4. Dificultades de acceso a recursos humanos, materiales y financieros

40. Según el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (2017-2022)³⁵, en 2017 el presupuesto ejercido por las procuradurías generales de justicia y/o

³² CNDH. MNPT (2023). Informe Diagnóstico sobre el estado que guarda la Armonización Legislativa en materia de Prevención, Investigación y Sanción de la Tortura y otros ToPCID –febrero 2023- párr. 31.

³³ CNDH (2019) *Diagnóstico en Materia del Derecho a no Ser Sometido a Tortura Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes a través de la Creación de Indicadores para Consolidar Instrumentos de Prevención, Evaluación y Seguimiento*. Pág. 80.

³⁴ *Ídem*.

³⁵ INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, Resultados 2017-2022.

fiscalías generales fue de \$39,992,741,368.00 M.N., el cual a 2021 ascendió a \$49,563,310,945.50 M.N. lo que representa un crecimiento de \$9,570,569,577.50 M.N. en 5 años, tiempo en el que de acuerdo a la Ley General, las autoridades debían cumplir con obligaciones como la creación de fiscalías especializadas, fortalecimiento y profesionalización del personal.

41. Ello también se refleja en el salario que perciben los agentes del ministerio público o fiscales, quienes según una nota publicada por el diario *El financiero*³⁶, en 2018 el sueldo promedio mensual que percibían dichos profesionistas oscilaba entre 10 mil y 20 mil pesos mensuales (datos de 2016), por ejemplo, de acuerdo al portal de transparencia de la Fiscalías del Estado de México, en diciembre de 2022 el salario promedio era de \$10,724.15 a \$20,793.27 mensuales, en la Fiscalía de la Ciudad de México un Agente del MP de la Fiscalía que realiza investigación sobre hechos de tortura, en abril de 2022 percibía en promedio \$22,781.07, en Puebla al 31 de diciembre de 2022, un fiscal Investigador percibía en promedio \$30,058.38, en Baja California al 31 de diciembre de 2022 percibían \$27,477.14, en Michoacán al 31 de diciembre de 2022 el sueldo mensual era de \$23,425.40. No hay una homologación ni una política clara de dignificación de la labor del personal que integra investigación por tortura.

5. Falta de capacitación

42. Por lo menos 10 instituciones investigadoras señalaron que entre los últimos 5 años, no han recibido capacitación en materia de investigación y documentación de casos, mientras que aquellas que reportaron haber sido capacitadas, no necesariamente tuvieron como fin desarrollar habilidades de investigación criminal en general o de investigación de casos de tortura y malos tratos en específico. En relación con este factor, 10 Ministerios Públicos señalaron que la falta de capacitación dificultaba la investigación. La capacitación al personal responsable de investigación fue a su vez la sugerencia más mencionada por los Ministerios Públicos y/o Fiscales. La cuarta sugerencia por parte de los Ministerios Públicos o Fiscalías fue “Capacitación a personal pericial para elaboración de dictamen médicos-psicológico” (ver anexo 2 cuadro 1).

43. Respecto a la falta de capacitación mencionada en los últimos 5 años en materia de investigación y documentación de los delitos de tortura y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, las 10 Fiscalías que no reportaron capacitación fueron las de Baja California Sur, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa y Tabasco. Las Fiscalías que más cursos de capacitación señalaron fueron Coahuila, Chiapas, Colima, Guanajuato, Estado de México y Puebla. Entre las instituciones con mayor recurrencia en la impartición de capacitación se encuentran los institutos de formación profesional de las fiscalías estatales con 13 menciones, la CNDH con 11 y las Comisiones Estatales de Derechos Humanos con 7. En el mismo rubro, 7 Organismos no reportaron

³⁶ Usla. H. (2018) “Agentes del ministerio público federal ganan más de 30 mil pesos al mes”. *El Financiero*, 22 de octubre, México.

capacitación: Colima, Durango, Estado de México³⁷, Morelos, Puebla, Sinaloa y Tlaxcala, las instituciones capacitadoras en este último sector son la CNDH mencionada en 45 ocasiones, el MNPT con 15 menciones y el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) con 5 menciones³⁸.

44. Asimismo, desde el punto de vista de quienes se encargan de la investigación en las fiscalías y/o procuradurías, hay dificultades recurrentes en sus tareas de investigación como: 1) Tiempo que transcurre entre el acontecimiento de los hechos y la presentación de la denuncia, 2) Inadecuada certificación médica de lesiones, 3) Dificultades para la localización de las personas denunciadas y/o testigos y 4) Identificación de los responsables (ver anexo 1 cuadro 1), tales dificultades también tienen un impacto negativo en la posibilidad de materializar el ejercicio de la acción penal de las CI, e incluso, algunas dependen de la acción de otras autoridades para su atención. De esta manera, se podría considerar que en caso de contar con un plan estratégico de intervención que identifique los recursos humanos, de especialización multidisciplinaria y financieros, las dificultades señaladas podrían ser menos, y así reducir su impacto negativo; sin embargo, para ello, se tendría que atender de manera prioritaria:

- La falta de protección a las presuntas víctimas
- La ausencia de mecanismos accesibles para denunciar
- La falta de capacitación y profesionalización del personal encargado de la certificación médica en los lugares de detención
- Ausencia de información para identificar a los probables responsables

B. Bajo número de recomendaciones emitidas por los OPDH estatales

45. En el caso de las quejas por violaciones a derechos humanos, la mayor proporción se concentra en los organismos públicos de 5 entidades federativas del país: Ciudad de México, Nuevo León, Estado de México, Coahuila y Durango.

46. En general en los OPDH de los estados, sólo se han emitido **294** recomendaciones de 2017 a 2022, es decir, en el 1.73% de los casos en relación con las quejas iniciadas, la mayoría en los organismos públicos de los estados de Veracruz, Ciudad de México, Quintana Roo y Yucatán. Esto implica que sólo en esos casos las víctimas potencialmente tendrán acceso a medidas específicas de atención, ayuda, asistencia, protección integral y reparación. De la misma manera, sólo en esos casos existirá la posibilidad de que las instituciones del Estado puedan asumir la adopción de garantías de no repetición de los hechos.

47. Los OPDH en los estados de Baja California Sur, Colima, Estado de México, Guanajuato, Tabasco y Tlaxcala, no se ha emitido ninguna recomendación. Es así como la posibilidad de que las víctimas accedan a dichos derechos se reduce. Cabe

³⁷ Precisarón que la Visitaduría especializada se creó en marzo de 2023 y el personal adscrito se designó recientemente.

³⁸ Se contaron los datos que proporcionaron los OPDH y los señalados por las personas visitadoras que contestaron los cuestionarios.

señalar que, en esos estados, no se ha ejercido acción penal por los delitos previstos en la Ley General en las investigaciones penales iniciadas, salvo el caso del Estado de México.

48. Entre los posibles motivos que podrían estar derivando en el escaso número de recomendaciones se encuentran los siguientes: a) Falta de personal, b) Falta de personal pericial para la emisión del dictamen médico-psicológico, y c) Falta de capacitación.

1. Falta de personal para investigar y documentar casos de tortura

49. En el cuestionario aplicado a las personas visitadoras encargadas de la investigación de los casos, se pidió que señalaran las tres principales dificultades a las que se enfrentan en la documentación e investigación de las quejas por probables actos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, al respecto, una de las dificultades mencionadas con mayor recurrencia fue la “falta de personal para investigar”, lo cual se concatena con que otras de las dificultades aludidas:

- “falta y/o dilación en la colaboración de otras autoridades (autoridades presuntamente responsables, jueces, autoridades a las que se solicita elaboración de dictamen médico psicológico)”;
- “dificultad para realizar el contacto y/o entrevista cuando la persona denunciante se encuentra privada de la libertad”;
- “localización de las personas denunciantes y/o testigos”
- “identificación de los responsables”

En ese contexto, para trabajar en la atención de las dos últimas dificultades mencionadas tendrían que ejecutarse tareas como lo es realizar más diligencias y gestiones para impulsar los procesos, para ello se necesitaría disponer de más personal profesionalizado.

50. En el mismo sentido, en el cuestionario también se pidió que las personas visitadoras formularan tres sugerencias para eficientar la documentación e investigación de las quejas por tortura, así en congruencia con las dificultades aludidas, entre las sugerencias mencionaron: “Incrementar el número de personal para investigar” y la “creación de visitadurías y/o áreas especializadas” (ver anexo 2 cuadro 2). Las respuestas sobre las cargas de trabajo reflejan la percepción del personal con relación a los recursos humanos para atenderlas, por lo que consideran necesario incrementar el número de personal con la especialización técnica para investigar.

51. A su vez, de la información recabada se obtuvo que los OPDH en los estados del país disponen en total de **334** personas visitadoras para la investigación de los **16957** casos de tortura. En los organismos públicos de Baja California Sur, Colima, Morelos, Nayarit, Sinaloa y Tamaulipas no cuentan con personal especializado para investigar a pesar de que en todos tienen quejas por tortura y otros malos

tratos. Por otra parte, los OPDH del Estado de México cuentan con 2 personas visitadoras especializadas para la investigación de 1752 quejas, en Nuevo León con 9 personas visitadoras para atender 1894 casos, en Oaxaca 3 personas visitadoras para la investigación de 327 quejas y Baja California con 5 personas visitadoras para atender 216 casos.

52. Estos datos numéricos ilustran la necesidad expuesta por las personas visitadoras de contar con personal especializado para la investigación; a su vez puede ser una de las razones por las que en varias de esas entidades en 7 años no se han emitido recomendaciones por tortura.

2. Falta de personal pericial para la emisión del dictamen médico psicológico

53. El cuadro siguiente muestra el número de dictámenes emitidos por los OPDH de los 32 estados y el número de personal del que disponen para su elaboración.

Cuadro 3		
Datos de 2017-2022		
Estado	Dictámenes OPDH	Personal
Ciudad de México	1516 (765 médicos y 751 psicológicos)	15 (12 médicos y 3 psicólogos)
Chihuahua	497	3 (1 médico y 2 psicólogas)
Michoacán	232 dictámenes psicológicos	8 (7 psicólogos y 1 médico)
Aguascalientes	154	2 (1 psicólogo y 1 médico general)
Nuevo León	146 (personal del OPDH)	4 (2 médicos y 2 psicólogos)
Querétaro	35 (23 dictamen psicológico y 12 dictamen médico)	2 psicología
Baja California	22	2 (1 perito médico y 1 psicólogo)
Veracruz	20 (instituciones públicas y especialistas independientes)	0
Zacatecas	19	0
Tlaxcala	18	3 (1 medicina y 2 psicología)
Coahuila	13 (11 por otros organismos y 2 por peritos independientes)	0
Chiapas	12 (10 elaborados por su personal)	3 (2 psicólogas y 1 médico I)
Morelos	6 opiniones técnicas por posibles casos de tortura	sin personal especializado
Colima	6 (3 por la CNDH y 3 por particulares)	0
Guanajuato	2 (por otras instituciones)	4 (3 en psicología y 1 en medicina)
Nayarit	No cuentan con personal especializado	1 médico, pero no cuenta con personal especializado
Jalisco	solo opiniones técnicas	S/D
Sinaloa	S/D*	0
Guerrero	S/D	0
Hidalgo	S/D	S/D
Oaxaca	S/D	S/D
Puebla	S/D	S/D

Cuadro 3		
Datos de 2017-2022		
Estado	Dictámenes OPDH	Personal
San Luis Potosí	S/D	0
Quintana Roo	S/D	6 (4 médicos, 1 abogado y 1 psicólogo)
Baja California Sur	0	0
Campeche	0	0
Durango	0	S/D
Estado de México	0	3 (2 en psicología y 1 en medicina)
Sonora	0	2
Tabasco	0	0
Tamaulipas	0	0
Yucatán	0	0
Total general	2698	58

*Señaló que no cuentan con los datos

54. En las quejas tramitadas en los OPDH se observa que el dictamen se elaboró en el **16.09%** de estas; los Organismos públicos donde se concentra el mayor número de estos son en los de la Ciudad de México, Chihuahua, Michoacán, Aguascalientes y Nuevo León, que fueron realizados por personal del propio OPDH.

55. Los organismos públicos que no han emitido dictámenes son 8 los de: Baja California Sur, Campeche, Durango, Estado de México, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán. Los OPDH que no proporcionaron información fueron 6: los de los estados de Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo y San Luis Potosí. En tanto que el de Sinaloa refirió no contar con el dato.

56. El total de la plantilla de los OPDH de los estados es de **58** personas, entre médicos y psicólogos, para la emisión del dictamen. Mientras que 15 de estas personas (25.86%) se encuentran en la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Las comisiones que tienen entre 1 y 5 personas son 11, éstas son las de los estados de Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Guanajuato, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Sonora y Tlaxcala.

57. La dificultad para investigar más mencionada por las personas visitadoras fue precisamente “La falta de personal pericial” y, en consecuencia, el “incremento de personal pericial para elaboración del dictamen médico-psicológico” (ver anexo 2 cuadro 2) es de 8, la segunda sugerencia más señalada. Esto guarda relación con el bajo número de casos en los que se ha emitido dictamen y que poco más del 50% se hayan elaborado en quejas tramitadas en la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

58. Tal circunstancia deriva no solo en la dificultad para la identificación de secuelas en las víctimas, sino en perder la posibilidad de que se establezcan medidas de rehabilitación y reparación adecuadas cuando existan daños físicos y secuelas psicológicas. La situación se agudiza en los supuestos donde los OPDH

no ha emitido ningún dictamen. Una dificultad que también mencionaron las personas visitadoras es la “poca colaboración de las víctimas para declarar o dar consentimiento para la aplicación del dictamen médico psicológico”³⁹ (ver anexo 1 cuadro 2), situación que podría complicar la elaboración de dictámenes.

3. Falta de capacitación

59. Siete OPDH en los estados de Colima, Durango, Estado de México, Morelos, Puebla, Sinaloa y Tlaxcala, no reportaron que el personal haya recibido capacitación. Por otra parte, en las respuestas a los cuestionarios, las personas visitadoras mencionaron la “falta de capacitación para investigar”⁴⁰ dentro de las 10 dificultades para llevar a cabo la investigación. En concordancia con ello, la “capacitación al personal responsable de investigación” se encontró el primer lugar dentro de las sugerencias señaladas por las personas visitadoras para mejorar la investigación más aludida. En sexto lugar se ubicó la “capacitación a personal pericial para elaboración de dictamen” (ver anexo 2 cuadro 2).

VI. Consideraciones sobre los riesgos que podrían afectar la investigación de casos de tortura

60. La investigación de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, atendiendo los estándares señalados en la Ley General, debe realizarse observando el principio de debida diligencia, el cual se traduce en garantizar su desarrollo de manera autónoma, independiente, inmediata, imparcial y eficaz. Asimismo, deberá ser realizada con oportunidad, exhaustividad, respeto de derechos humanos y máximo nivel de profesionalismo⁴¹. Para materializar dichas obligaciones, existen múltiples factores que deben converger como:

- Contar con fiscalías especializadas.
- Contar con Ministerios Públicos, policías, servicios periciales y técnicos especializados⁴².
- Dotar a las fiscalías especializadas de los recursos humanos, financieros y materiales que se requieran⁴³.

³⁹ Estas dificultades podrían deberse a que muchas víctimas estas privadas de la libertad en centros penitenciarios, también la ausencia de medidas de protección para las víctimas es un factor que puede desincentivar su participación en la investigación, así como la falta de acompañamiento victimal especializado en los procesos y la falta de medidas de rehabilitación y habilitación para enfrentar las secuelas de los hechos victimizantes.

⁴⁰ El Comité contra la Tortura en las Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, adoptadas por el comité en su 49º período de sesiones, recomendó a nuestro país Seguir impartiendo programas de formación obligatoria para asegurar que todos los servidores públicos conozcan plenamente las disposiciones de la Convención, y que no se toleren y se investiguen las infracciones, y se enjuicie a los responsables y desarrollar y aplicar una metodología para evaluar la eficacia de los programas de formación y capacitación en la reducción de casos de tortura y malos tratos. Párr. 25 incisos a) y b).

⁴¹ Artículo 6, fracción II.

⁴² El Protocolo de Estambul en su párrafo 79, hace referencia a que “Los investigadores, que serán independientes de los presuntos autores y del organismo al que éstos pertenezcan, serán competentes e imparciales. Tendrán autoridad para encomendar investigaciones a expertos imparciales, médicos o de otro tipo, y podrán acceder a sus resultados. Los métodos utilizados para llevar a cabo estas investigaciones tendrán el máximo nivel profesional, y sus conclusiones se harán públicas.

⁴³ Artículo 55 de la Ley General.

- Capacitar permanentemente del personal en materia de planeación, desarrollo y técnicas de investigación criminal, así como en derechos humanos⁴⁴.
- Llevar a cabo análisis de contextos y patrones sobre la comisión del delito de tortura, con base en los datos del Registro Nacional y otra información disponible⁴⁵.
- En el caso de las fiscalías, recibir capacitación desarrollada preponderantemente por las instancias competentes que en materia de capacitación, formación, difusión y profesionalización tengan las Instituciones de Procuración de Justicia⁴⁶.

61. A su vez, el objetivo que persigue la investigación de la tortura debe atender a:

- Iniciar, a través del ejercicio de la acción penal, la judicialización de los casos⁴⁷.
- El esclarecimiento de los hechos.
- La protección de las personas⁴⁸.
- Procurar que el culpable no quede impune y/o sancionar los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes⁴⁹.
- Procurar que los daños causados por el delito se reparen⁵⁰.
- Establecer medidas específicas de atención, ayuda, asistencia, protección integral y reparación para garantizar los derechos de las víctimas de los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes⁵¹.
- Fortalecimiento y consolidación del Estado de Derecho

62. La Corte IDH, ha señalado que “La obligación de investigar graves violaciones a los derechos humanos es uno de los deberes elementales del Estado para garantizar la tutela de los derechos fundamentales. La investigación judicial permite esclarecer las circunstancias en las que ocurrieron los hechos que generan responsabilidad estatal, constituyendo un paso necesario para el conocimiento de la verdad por parte de los familiares de las víctimas y la sociedad, así como el castigo de los responsables y el establecimiento de medidas que prevengan la repetición de las violaciones a los derechos humanos”⁵², derechos que ante la falta

⁴⁴ Artículo 57.

⁴⁵ Artículo 59, fracción X.

⁴⁶ Artículo 68.

⁴⁷ Artículo 21, párrafo segundo de la CPEUM.

⁴⁸ Artículo 20, apartado A, fracción I.

⁴⁹ Artículo 2, fracción I de la Ley General.

⁵⁰ La Corte IDH ha señalado que el “deber del [Estado] prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación”. Corte IDH. Caso *Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 174.

⁵¹ Artículo 3, fracción III de la Ley General.

⁵² Corte IDH. Caso de la *Comunidad Moiwana Vs. Suriname*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 15 de junio de 2005. Serie C No. 124, párr. 153; Caso Juan Humberto Sánchez Vs.

de sentencias de autoridades judiciales y/o recomendaciones de OPDH pueden verse conculcados.

63. En las Observaciones finales al séptimo informe periódico de México⁵³, el CAT expresó, como motivo de preocupación, las graves deficiencias que presenta la investigación de actos de tortura y malos tratos en México, así como por la persistencia de altos niveles de impunidad asociada a este tipo de delitos, por lo que instó al Estado a *garantizar que los presuntos autores de prácticas de tortura y malos tratos y sus superiores responsables de ordenarlas o tolerarlas sean enjuiciados debidamente y, de ser de ser declarados culpables, se les impongan penas acordes con la gravedad de sus actos*⁵⁴.

64. Por lo que hace al dictamen médico psicológico, la Ley General sobre Tortura, en su artículo 35, fracción VI, establece que, como una de las obligaciones de las fiscalías, la de formular la solicitud del dictamen médico-psicológico siguiendo los principios y directrices de la misma ley y del Protocolo de Estambul⁵⁵, así como desarrollar programas de formación, actualización, capacitación y profesionalización permanente, entre otros, para los servidores públicos involucrados en la dictaminación médica y psicológica⁵⁶. A su vez, en las Observaciones finales del séptimo informe periódico de México, el CAT expresó su preocupación por las deficiencias en la aplicación del dictamen médico-psicológico, los retrasos importantes en su realización y falta de exhaustividad⁵⁷.

65. En consecuencia, la realidad y dificultades que prevalecen hoy día en nuestro país en materia de investigación ponen en riesgo el cumplimiento de las obligaciones nacionales e internacionales en la materia y actualizan riesgos claros de que la falta de enjuiciamiento y sanción de los responsables, así como la falta de acceso a la verdad, justicia y reparación de las víctimas se perpetue, generando escenarios de impunidad en la sanción de los delitos previstos en la Ley General.

Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, párr. 134, y Caso *Trujillo Oroza Vs. Bolivia*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2002. Serie C No. 92, párr. 99 a 101 y 109.

⁵³ ONU. Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México. CAT/C/MEX/CO/7, párr. 25, inciso e).

⁵⁴ En el mismo sentido, dicho Comité ha establecido que “la negligencia del Estado a la hora de intervenir para poner fin a esos actos [tortura], sancionar a los autores y ofrecer reparación a las víctimas de la tortura facilita y hace posible que los actores no estatales cometan impunemente actos prohibidos por la Convención, por lo que la indiferencia o inacción del Estado constituye una forma de incitación y/o de autorización de hecho...”. ONU. Observación general núm.2 (2008) del Comité sobre la aplicación del artículo 2 por los Estados parte (CAT/C/GC/2), párr.18.

⁵⁵ Artículo 36 de la Ley General.

⁵⁶ Artículo 60, fracción II.

⁵⁷ CAT/C/MEX/CO/7: Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México, párr. 26.

VII. Conclusiones

66. En 20 de los estados no se ha ejercido ninguna acción penal durante la temporalidad analizada (2017 al 2022). Hay factores que pueden estar propiciando dicha circunstancia, como el que la cantidad de personal especializado para la investigación en las fiscalías va de uno a 7 personas, mientras que el número de casos a investigar (salvo en el caso de Baja California Sur, con solo 86 casos) va de los 178 hasta 4,451 casos. A ello se suma que en 12 de tales entidades no se dispone de personal para la realización de dictámenes médico-psicológicos bajo las directrices del Protocolo de Estambul.

67. A pesar de que en esos estados se refleja la falta de ejercicio de la acción penal por parte de las Fiscalías, en la mayoría de éstos (17) los OPDH sí han emitido recomendaciones por tortura; es decir, sí existen casos de tortura. Esta circunstancia puede deberse a que existe una correlación entre el número de personal y de profesionalización y los resultados de las investigaciones, tanto en el ámbito penal como en lo relacionado con las investigaciones por violaciones a derechos humanos.

68. Otro dato relevante es que hay 3 estados: Baja California Sur, Campeche y Sonora donde se han iniciado menos de 100 CI por tortura durante el periodo estudiado⁵⁸, lo que podría estar reflejando una sub-calificación o subregistro de casos, que podría estar relacionado con la falta de personal o de la carencia de especialización de éste para la investigación. Además, algunos estados como Baja California Sur, Tlaxcala y Sonora no cuentan con una fiscalía especializada.

69. También es motivo de consideración que en estados como Baja California Sur, Colima y Tabasco los OPDH no han emitido recomendaciones ni dictámenes médico-psicológicos, lo que podría deberse a que no cuentan con personal especializado para su elaboración tal como se desprende de los datos sistematizados en el cuadro 2. Este hecho podría estar afectando la dificultad para emitir recomendaciones por tortura.

70. Preocupa a este Mecanismo Nacional que la Fiscalía Especializada reportó que no cuenta con denuncias por tortura durante estos 6 años. Dicha fiscalía dispone tan solo de dos ministerios públicos para la investigación. En tanto que la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero ha emitido 16 recomendaciones en el mismo periodo de tiempo, lo que podría significar que estamos ante un caso de sub-calificación o subregistro de hechos de tortura.

⁵⁸ En otros como Nayarit, Nuevo León y Tlaxcala se han iniciado menos de 200 CI.

VIII. Casos remitidos por el MNPT para investigación

71. Por lo que hace a la emisión de los casos por probables hechos de tortura que remitió el MNPT en 2022 como parte de las acciones de prevención indirecta, la cifra de estas ascendió a 402 casos, 201 dirigidas a OPDH y 201 a instituciones de procuración de justicia. El 84.6% de estos casos se conocieron a partir de visitas *in situ*.

72. Para obtener información básica sobre el seguimiento que se ha brindado a los casos en los que se dio vista, se solicitó a las autoridades investigadoras (OPDH o fiscalías) informar datos esenciales como⁵⁹: 1. El número de carpeta de investigación o queja, asignado al caso según correspondiera, 2. La unidad administrativa, área, o similar que conociera de su tramitación, 3. Las acciones que se hubieran llevado a cabo para investigar y documentar los hechos, de acuerdo con lo señalado en el numeral 77⁶⁰ del Protocolo de Estambul, y demás normatividad nacional e internacional aplicable al caso, 4. Las gestiones conducentes para que a través del testimonio de la víctima se obtuviera tanta información como fuera posible apoyándose, entre otras herramientas legales, en lo dispuesto en el numeral 99 del Protocolo de Estambul⁶¹.

Estatus de los procedimientos iniciados

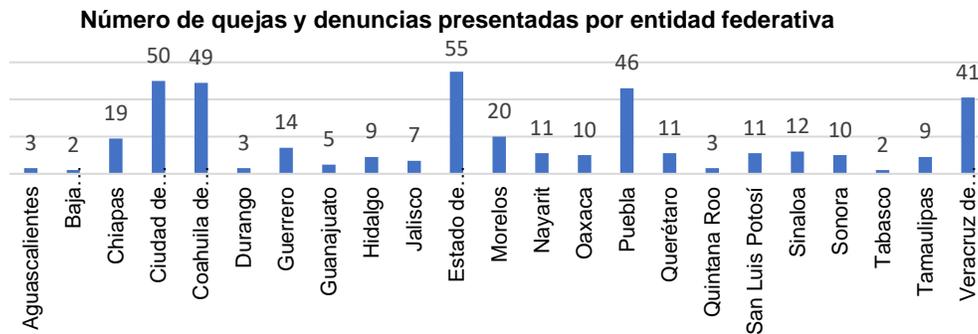
73. Del total de quejas, **172** se presentaron en Comisiones Estatales de Derechos Humanos, en tanto que de las denuncias, **174** se remitieron a las fiscalías generales de justicia de diferentes entidades federativas.

74. La siguiente gráfica ilustra las entidades donde se presentaron el mayor número de casos remitidos.

⁵⁹ También se solicita proporcionar a la presunta víctima copia del oficio de vista.

⁶⁰ Numeral 77. *El objetivo general de la investigación consiste en aclarar los hechos en relación con presuntos casos de tortura, con miras a identificar a los responsables de los hechos y facilitar su procesamiento o a utilizar la información en el contexto de otros procedimientos dirigidos a obtener reparación para las víctimas... Para que el objetivo se cumpla será preciso que las personas encargadas de la investigación puedan, por lo menos, tratar de obtener declaraciones de las víctimas de la presunta tortura; recuperar y preservar las pruebas, incluidas pruebas médicas, en relación con las presuntas torturas para ayudar en el eventual procesamiento de los responsables; identificar a posibles testigos y obtener sus declaraciones con respecto a la presunta tortura; y determinar cómo, cuándo y dónde se han producido los presuntos hechos de tortura, así como cualquier tipo de pauta o práctica que pueda haber dado lugar a la tortura.*

⁶¹ El numeral 99 del mismo Protocolo, señala de manera sustancial que el investigador tratará de obtener tanta información como sea posible del testimonio de la presunta víctima como: Las circunstancias que condujeron a la tortura, incluido el arresto o el rapto y la detención, las fechas y horas aproximadas de la tortura, con mención del momento del último acto de tortura, recoger historias diferentes, una descripción detallada de las personas que intervinieron en el arresto, la detención y la tortura, qué es lo que se dijo o se preguntó a la persona, una descripción de las actividades cotidianas en el lugar de detención y de las características de los malos tratos, una descripción de los hechos de tortura, incluidos los métodos utilizados, si el sujeto ha sufrido una agresión sexual, las lesiones físicas sufridas en el curso de la tortura, una descripción de las armas u otros objetos físicos utilizados y la identidad de los testigos de los hechos de tortura.



75. En relación con el sexo y otras características etarias y socioculturales de las presuntas víctimas de tortura, 253 son hombres y 134 mujeres, 1 persona migrante, 2 jóvenes, 1 periodista, 1 niño, 1 persona con discapacidad psicosocial, 8 de la comunidad LGBTTTIQ+ y 3 indígenas⁶².

76. De los casos remitidos a los OPDH en los estados, 17 de las quejas iniciadas han sido concluidas: 1 en la Ciudad de México, 7 en el Estado de México, 2 en Guerrero, 1 en Morelos, 1 en Querétaro, 1 Sinaloa, 2 Sonora y 2 en Veracruz.

77. Por lo que hace a las denuncias remitidas a las Fiscalías en los estados, 8 han sido concluidas: 4 en Coahuila, 1 Estado de México, 3 en Querétaro.

78. Como se señaló en la presentación de este, el MNPT remite casos en el marco de las tareas de prevención de la tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes. En ese sentido, el interés por dar seguimiento y conocer los actos de investigación que realicen las autoridades encargadas de su realización, busca identificar buenas prácticas sujetas de ser reproducidas, así como riesgos que podrían dificultar las tareas de investigación.

79. El MNPT emite recomendaciones en materia de investigación y documentación de tortura conforme a lo dispuesto en el artículo 78, fracción XI de la Ley General sobre Tortura, al amparo del enfoque de prevención. Esta actividad, se realiza con el objetivo de acompañar a las autoridades y organismos responsables de la investigación, en los procesos de mejora de su actividad. A mediano y largo plazo la mejora en la metodología de investigación criminal debería brindar acceso a la verdad y justicia a las víctimas y para promover la reparación integral en los casos en que ello resulte procedente, a través de investigaciones diligentes y eficaces.

80. De esta manera, entre las tareas que continuará ejecutando el MNPT en la materia figuran el fortalecimiento de la estrategia de comunicación y coordinación con las autoridades investigadoras a efecto de coadyuvar desde el ámbito de su competencia, en la reducción de riesgos derivados de la impunidad de la tortura y malos tratos.

⁶² Información consultada el 9 de febrero de 2023 del registro electrónico de expedientes. El número puede variar porque en algunos casos la vista se refiere a más de una persona sobre todo en los casos vinculados a personas privadas de la libertad.

IX. Recomendaciones

Recomendación para los Organismos Públicos de Derechos Humanos y las Fiscalías o Procuradurías Generales de Justicia.

81. **Primera.** En un plazo no mayor a 30 días naturales, establecer un plan de trabajo anual con objetivos claros, medibles y específicos en relación con las investigaciones de tortura, teniendo como puntos focales la identificación en relación con:

1. Verificar que la calificación de la presunta violación a derechos humanos o de los hechos con apariencia de delito se califiquen desde el inicio de la investigación como tortura.
2. Subregistro de las quejas o carpetas de investigación y razones que lo generan en cada institución (todo aquello que no se califica como tortura desde el inicio de la investigación).
3. Incorporación en las investigaciones de tortura en las Fiscalías o Procuradurías Generales de Justicia de un plan de investigación y la generación de un mecanismo de revisión de las quejas integradas por tortura en los Organismos de Derechos Humanos, en ambos casos con la finalidad del establecimiento de rutas y/o líneas claras de investigación y tiempos de integración.
4. Necesidades de acciones de capacitación en detención arbitraria, ilegal, uso de la fuerza, tortura, protocolos de Minnesota y Estambul.
5. Personal especializado en medicina y psicología que elabore el dictamen médico psicológico siguiendo las directrices del protocolo de Estambul.
6. Requerimientos humanos, financieros, materiales y tecnológicos para el cumplimiento de sus funciones.
7. Acciones de dignificación de la labor ministerial y de las personas visitadoras adjuntas que investigan quejas de tortura (revisión de cargas de trabajo y condiciones laborales).

82. Una vez elaborado el plan de trabajo con requerimientos debidamente justificados y traducidos en términos financieros, deberá incluirse en el proyecto de presupuesto anual que se enviará al congreso del Estado.

Recomendación a los Congresos de los Estados.

83. **Segunda.** En un plazo máximo de 60 días naturales, se deberán analizar en los proyectos de presupuesto planteados por los Organismos Públicos de Derechos Humanos, las Fiscalías y Procuradurías Generales de Justicia el plan de trabajo de cada uno de estos y, de acuerdo con las posibilidades presupuestales, asignar recursos para atender las necesidades vinculadas con la investigación de casos de tortura.

Llamado especial a las Fiscalías y Procuradurías Generales de Justicia de los Estados de Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Durango, Guerrero, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala, Yucatán y Sonora que no tienen fiscalía especializada

84. A las Fiscalías que tienen unidad de investigación de tortura y las que no tienen fiscalía especializada, en cumplimiento del artículo 55 de la Ley General sobre Tortura, se les hace un respetuoso y especial llamado para que se genere una Fiscalía Especializada en tortura como se indicó en el *Informe Diagnóstico sobre el estado que guarda la Armonización Legislativa en materia de Prevención, Investigación y Sanción de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes*.

85. En atención a lo dispuesto por los artículos 72, 73, 78 fracción I y 81, fracción III de la Ley General y el 22 del Protocolo Facultativo, se presenta este Informe Especial del MNPT, cuya adscripción por parte del Estado Mexicano fue conferida a la CNDH como un área independiente de las Visitadurías que integran a la misma.

86. En atención a lo que señala el artículo 42 del Reglamento del MNPT, en un plazo de **treinta días naturales**, contados a partir de la notificación del presente informe, deberá comunicar una respuesta formal a este MNPT a dichas recomendaciones, a las que se les dará seguimiento, a través de las respectivas visitas que para ese efecto realice, con el fin de verificar su cumplimiento.

87. Para la atención y cumplimiento cabal de las presentes recomendaciones, conforme al Protocolo Facultativo, en su 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.

88. Se solicita a las autoridades la designación de una persona en calidad de responsable, con capacidad de decisión suficiente, para entablar un diálogo con personal de este Mecanismo Nacional (Periférico Sur 3453, Piso 9, San Jerónimo Lídice, Magdalena Contreras C.P. 10200, Ciudad de México, Tels.: 55 5681 8125 extensiones 1808 y 1152).

89. Se solicita a las autoridades la designación de una persona en calidad de responsable, con capacidad de decisión suficiente, para entablar un diálogo con personal de este Mecanismo Nacional (Periférico Sur 3453, Piso 9, San Jerónimo Lídice, Magdalena Contreras C.P. 10200, Ciudad de México, Tels.: 55 5681 8125 extensiones 1808 y 1152).



Mtra. Ma. del Rosario Piedra Ibarra
Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
y del Comité Técnico del MNPT

X. Fuentes de consulta

Amnistía Internacional, (2015). "Promesas en el papel, impunidad diaria: La epidemia de tortura en México continúa".

Amnistía Internacional, (2014). Fuera de control: tortura y otros malos tratos en México.

Asociación para la Prevención de la Tortura. Sí, la prevención de la tortura funciona. Estudio Metodológico.

Arenas AP, Melo-Trujillo (2021). Una mirada a la discapacidad psicosocial desde las ciencias humanas, sociales y de la salud. *Hacia. Promoc. Salud.*; 26 (1): 69-83. DOI: 10.17151/hpsal.2021.26.1.7

CNDH. Diagnóstico en Materia del Derecho a no ser Sometido a Tortura Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes a través de la Creación de Indicadores para Consolidar Instrumentos de Prevención, Evaluación y Seguimiento. 2019. Pág. 80.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal y Estatal (2017-2022). Resultados.

Foley, C. (2013). Luchar contra la tortura. Manual para jueces y fiscales, Reino Unido: Human Rights Centre, Universidad de Essex.

ONU. Protocolo Facultativo de la CAT-ONU (OP-CAT), 2002.

MNPT. Informe Diagnóstico sobre el estado que guardan la armonización legislativa en materia de Prevención, Investigación y Sanción de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

Salmón, Elizabeth, Palacios, Agustina (2015). Pontificia Universidad Católica de Perú. Nueve conceptos claves para entender la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

Salazar Ugarte, Pedro et al. (2014). La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. Disponible en: <https://corteidh.or.cr/tablas/r33063.pdf>

Legislación internacional

Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura

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

Legislación nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley General de Víctimas

Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

Protocolo para Juzgar Casos de Tortura y Malos Tratos, SCJN, 2021

Decisiones órganos internacionales de protección de derechos humanos

CAT/C/MEX/CO/5-6. (2012). Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, adoptadas por el comité en su 49º período de sesiones.

CAT/C/MEX/CO/7: Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México.

ONU. Comité contra la Tortura. Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Observación General N°2. Aplicación del artículo 2 por los Estados Parte. CAT/C/GC/2, 24 de enero de 2008. Numeral 23.

Juan E. Méndez (2014), A/HRC/28/68/Add.3 Disponible en: https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/G1425291.pdf

Organización de las Naciones Unidas (ONU): Guía práctica, La prevención de la tortura, El papel de los Mecanismos Nacionales de Prevención. Serie de capacitación profesional N° 21, Nueva York y Ginebra, 2018.

ONU. Principios relativos a la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, 1999.

ONU. Observación general núm.2 (2008) del Comité sobre la aplicación del artículo 2 por los Estados partes (CAT/C/GC/2)

ONU. Subcomité. (2016). Prevención de la tortura y los malos tratos contra mujeres privadas de libertad. CAT/OP/27/1.

ONU. Informe del Subcomité. CAT/OP/MEX/2, (2016).

ONU. A/HRC/28/68/Add.3. Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan. M. Méndez. (2014), párr. 80 y 83 inciso a).

Subcomité para la Prevención de la Tortura. Informe sobre la visita a la República del Paraguay del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. CAT/OP/PRY/1. 2010.

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro: 2009996. ACTOS DE TORTURA. OBLIGACIONES POSITIVAS ADJETIVAS QUE DEBE CUMPLIR EL ESTADO MEXICANO. Instancia: SCJN. Décima Época. Materias(s): Constitucional, Penal. P. XXI/2015 (10a.). Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Registro digital: 2008505. TORTURA, TRATOS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES. FORMA DE REALIZAR SU INVESTIGACIÓN. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias(s): Constitucional, Penal. Tesis: 1a. LVII/2015 (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tipo: Aislada.

Registro: 2008180. TORTURA. AL NO CONSTITUIR UN ACTO CONSUMADO DE MODO IRREPARABLE, EN SU CONTRA PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO. POR TANTO, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE ADMITIR LA DEMANDA, AUNQUE LA AVERIGUACIÓN PREVIA, DONDE ADUCE EL QUEJOSO FUE OBJETO DE DICHO TRATO, HAYA SIDO CONSIGNADA A LA AUTORIDAD JUDICIAL. Instancia: SCJN. Décima Época. Materia(s): Común, Penal. Tesis: III.2o.P.66 P (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tipo: Aislada.

Registro: 2006483. TORTURA. OBLIGACIONES DE LA AUTORIDAD CUANDO UNA PERSONA MANIFIESTA HABERLA SUFRIDO O SE TENGAN DATOS DE LA MISMA. Instancia: SCJN. Décima Época. Materia(s): Constitucional, Penal. Tesis: 1a. CCVII/2014 (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tipo: Aislada.

Registro digital: 2006484. TORTURA. SU SENTIDO Y ALCANCE COMO PROHIBICIÓN CONSTITUYE UN DERECHO ABSOLUTO, MIENTRAS QUE SUS CONSECUENCIAS Y EFECTOS SE PRODUCEN TANTO EN SU IMPACTO DE VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS COMO DE DELITO. Instancia: SCJN. Décima Época. Tesis: 1a. CCVI/2014 (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Corte IDH. *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100. Disponible en:
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_100_esp.pdf

Corte IDH. *Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Suriname*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 15 de junio de 2005. Serie C No. 124, párr. 153.

Caso *Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, párr. 134.

Caso *Trujillo Oroza Vs. Bolivia*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2002. Serie C No. 92.

Corte IDH. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*, supra nota 80, párr. 145; *Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá*, supra nota 27, párr. 115; y *Caso La Cantuta Vs. Perú*, supra nota 84.

Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988.

Otras fuentes

MNPT. (2023). Informe Diagnóstico sobre el estado que guarda la Armonización Legislativa en materia de Prevención, Investigación y Sanción de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

Portal de Obligaciones de transparencia de las Fiscalías del Estado de México, Ciudad de México, Puebla, Baja California y Michoacán.

Anexo 1

Opiniones del personal responsables de la conducción de la investigación y documentación de los casos respecto a las dificultades que enfrentan.

Cuadro 1	
DIFICULTAD MP/FISCAL	MENCIÓN
1. Falta de personal pericial para elaboración de dictamen médico psicológico	40
2. Falta y/o dilación en la colaboración que se solicita a otras autoridades (autoridades presuntamente responsables, Jueces, autoridades a las que se solicita elaboración de dictamen médico psicológico)	31
3. Poca colaboración de las víctimas para declarar o dar consentimiento para elaborar el dictamen médico psicológico	29
4. Tiempo que transcurre entre el acontecimiento de los hechos y la presentación de la denuncia	22
5. Falta de personal para investigar	17
6. Dificultad para realizar el contacto y/o entrevista cuando la persona denunciante se encuentra privada de la libertad	14
7. Tiempo que demora la elaboración del dictamen médico psicológico	12
8. Localización de las personas denunciantes y/o testigos	13
9. Falta de capacitación para investigación	10
10. Identificación de los responsables	7

Otra de las dificultades que se mencionaron fueron: recabar pruebas por ser un delito de realización oculta (5 menciones), falta de certificación de peritos independientes y el traslado de denunciante a centros de reinserción en diferentes Estados.

Cuadro 2	
DIFICULTAD VISITADORAS	MENCIÓN
1. Falta y/o dilación en la colaboración que se solicitan a otras autoridades (autoridades presuntamente responsables, Jueces, autoridades a las que se solicita elaboración de dictamen médico psicológico) *	60
2. Falta de personal pericial para elaboración de dictamen médico psicológico	45
3. Poca colaboración de las víctimas para declarar o dar consentimiento para el dictamen médico psicológico	21
4. Tiempo que transcurre entre el acontecimiento de los hechos y la presentación de la denuncia	20
5. Localización de las personas denunciantes y/o testigos**	13
6. Falta de capacitación para investigación	9
7. Inadecuada certificación médica de lesiones	7
8. Identificación de los responsables	6
9. Falta de personal para investigar	5
10. Dificultad para realizar el contacto y/o entrevista cuando la persona denunciante se encuentra privada de la libertad	5

* También se mencionó en este rubro que la información que brindan es incompleta, que retardan el envío de información y la falta de colaboración para la consulta de carpetas de investigación.

** En 3 casos la dificultad es la falta de colaboración de los testigos por temor.

Otra de las dificultades que se mencionaron fueron: Inadecuada certificación médica en la detención⁶³ (5), Acreditar afectaciones psicológicas, restricción de las fiscalías para ingresar cámaras fotográficas, errores en el dictamen médico (2), falta de sensibilidad de los servidores públicos.

Anexo 2

Opiniones del personal responsables de la conducción de la investigación y documentación de los casos respecto a las sugerencias que podrían efficientar el trabajo de investigación.

Cuadro 1	
SUGERENCIA MP/FISCALES	MENCIÓN
1. Capacitación al personal responsable de la investigación	60
2. Aumentar el número de personal para investigar	23
3. Incremento de personal pericial para elaboración del dictamen médico-psicológico	21
4. Capacitación a personal pericial para elaboración de dictamen	12
5. Tecnologías para monitorear las detenciones (body camera, cámaras en patrullas, videograbar detenciones, cámaras en centros de privación de la libertad)	9
6. Creación de Fiscalías Especializadas*	8
7. Incremento en los recursos financieros y/o materiales	5
8. Diligencia en la emisión del dictamen médico-psicológico	4

*Ciudad de México, Colima, Durango, Guerrero, Sinaloa, Sonora y Tlaxcala.

Otras sugerencias mencionadas fueron: a) Capacitación a médicos y psicólogos en materia de prevención de la tortura, b) Realizar exámenes de integridad a las personas detenidas en su ingreso y egreso a centros de privación de la libertad⁶⁴, c) Personal médico suficiente y capacitado en los lugares donde custodian a personas privadas de la libertad, d) Desconcentrar las fiscalías especializadas para que sean independientes de las fiscalías estatales, e) Crear instancias periciales independientes de las áreas periciales de las fiscalías generales⁶⁵, f) Entrevistar a víctimas con equipos multidisciplinarios capacitados y g) Integrar grupos multidisciplinarios para la investigación.

Cuadro 2	
SUGERENCIA VISITADORAS	MENCIÓN
1. Capacitación al personal responsable de investigación	41
2. Incremento de personal pericial para elaboración del dictamen médico-psicológico	30
3. Incrementar el número de personal para investigar	19

⁶³ Amnistía Internacional, ha referido que los médicos oficiales –tanto los que examinan a los detenidos después de su arresto como los expertos que llevan a cabo exámenes forenses más en profundidad– son fundamentales para detectar casos de tortura y otros malos tratos como prueba sustancial para la investigación de estas prácticas. No obstante, [...] los médicos a menudo no documentan adecuadamente las señales de tortura y malos tratos, tanto físicos como psicológicos, tras el arresto de un detenido. Amnistía Internacional, (2015). “Promesas en el papel, impunidad diaria: La epidemia de tortura en México continúa”. Pág. 10.

⁶⁴ El Protocolo de Estambul en su numeral 123, alude al derecho de la persona detenida a obtener incluso una segunda o distinta evaluación médica a cargo de un médico calificado durante el periodo de detención y después.

⁶⁵ Ídem. Amnistía Internacional, recomendó a México en 2015, que para revertir la impunidad en la investigación de la tortura, entre otras cosas, debería garantizar que los expertos forenses oficiales, tanto médicos como psicológicos, fueran totalmente independientes de la PGR y estuvieran separados de ella institucionalmente.

Cuadro 2	
SUGERENCIA VISITADORAS	MENCIÓN
4. Creación de Visitadurías y/o áreas especializadas	15
5. Mayor colaboración entre autoridades	14
6. Capacitación a personal pericial para elaboración de dictamen	13
7. Incremento en los recursos financieros y/o materiales	6
8. Tecnologías para monitorear las detenciones	4

Otras sugerencias mencionadas fueron: Mayor diligencia en la elaboración del dictamen, colaboración con otras instituciones incluyendo la CNDH para la elaboración de dictamen (9)⁶⁶, capacitación a personal de la policía y fiscalías (3), acompañamiento psicológico a víctimas (2), Supervisión del MNPT en Fiscalías.

⁶⁶ Amnistía Internacional ha referido que el “retrasos en la aplicación del dictamen [forense especializado] hacían que los exámenes se efectuaran a menudo años después de que se denunciara la tortura, por lo que era poco probable que los afectados tuvieran secuelas de malos tratos físicos o psicológicos”. Amnistía Internacional, Fuera de control: tortura y otros malos tratos en México.