



Seguimiento a la Armonización Normativa de los Derechos Humanos.

“Derechos de las personas a la protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”

Enero 2020

Derechos de las personas a la protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

Introducción:

El presente estudio es resultado del esfuerzo realizado conjuntamente por la Dirección General de Planeación y Análisis de este organismo público autónomo, en cumplimiento a las atribuciones de la CNDH de promover cambios y modificaciones a disposiciones legislativas y reglamentarias, conforme a lo mandatado en el artículo 6°, fracción VIII, de la ley que la regula.

En concordancia, esta Comisión Nacional, desarrolló un análisis acerca del reconocimiento de los Derechos de las personas a la protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, como parte del seguimiento a la armonización normativa de los derechos humanos en el Poder Legislativo.

La celebración de un tratado internacional en materia de derechos humanos, implica la obligación de los Estados Parte, de adoptar todas las medidas necesarias para hacer efectivos, en toda su integridad, los derechos reconocidos en dicho tratado. Así, la armonización legislativa en materia de derechos humanos es definida como la acción del Estado Parte, en función de la coherencia frente a sí mismo, y de las obligaciones que contrajo libremente al suscribir un tratado, de incorporar el contenido de derechos humanos en su propio sistema jurídico, como libremente lo decida, conforme al principio de soberanía estatal. (Corte, 2018)

Por lo anterior, la función de llevar a cabo la armonización legislativa le corresponde al Poder Legislativo, mediante las siguientes acciones:

1. Adopción de medidas para la suprimir normas y prácticas que impliquen violación a las garantías previstas en el respectivo tratado, que desconozcan los derechos ahí reconocidos u obstaculicen su ejercicio.
2. La expedición de normas y prácticas conducentes a la efectiva observancia de los derechos humanos (CoIDH, 2003).
3. Se genera la responsabilidad internacional del Estado, por violación a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ante el incumplimiento del mandato de armonización, no sólo por una norma violatoria de la Convención, sino cuando al aplicar una norma interna personas funcionarias estatales, la interpretan de una manera violatoria de los derechos protegidos en la Convención. (Corte, 2019).

De acuerdo con lo establecido en la Guía para la Armonización Legislativa en materia de Derechos Humanos de esta Comisión Nacional, la obligación estatal frente a los derechos humanos corresponde a cada Estado que suscribe y ratifican un tratado, constituyendo una obligación de respetar y garantizar dichos derechos. Además, los Estados tienen el deber jurídico de adoptar las medidas necesarias para cumplir con sus obligaciones conforme al tratado del que es Parte.

La Opinión Consultiva OC.2/82 señala:

Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción. Conforme lo ha señalado la CoIDH, los Estados mismos, son los creadores y los destinatarios de los tratados en materia de derechos humanos. (Párrafo 28)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de la relación entre los tratados internacionales ratificados por México y nuestra Constitución, señala:

... cuando un tratado internacional ha sido ratificado por el Estado mexicano, existe la obligación de adaptarlo al derecho interno mediante un procedimiento especial. Así, una vez realizado este procedimiento, lo pactado en el tratado queda automáticamente incorporado al derecho interno mexicano. En esta línea, cuando se trate de un conflicto que verse sobre derechos humanos, los tratados suscritos por el Estado mexicano que los regulan, deben ubicarse propiamente a nivel de la Constitución porque dichos instrumentos internacionales deben concebirse como una extensión de lo previsto por ella respecto a los derechos fundamentales (SCJN, 2011).

Es decir, se trata de una integración normativa de naturaleza constitucional, a partir de la remisión misma que hace la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para mostrar esta realidad normativa, se utiliza la categoría/concepto de bloque constitucional.

Esta categoría/concepto reconoce que la propia remisión que hace el texto constitucional a ciertas normas, implica que éstas adquieran un alcance y un valor constitucional, para los efectos que la propia Constitución determina, generándose de esta manera una integración sistemática de las normas específicas de la Constitución con aquéllas a las que el propio texto constitucional remite (ACNUDH, 2013).

Cuando las reformas introducidas en el marco normativo no anulan las violaciones cometidas en perjuicio de la víctima por la aplicación de una norma específica, no se considera que se ha dado cumplimiento al mandato de armonización, ya que, en consecuencia, existe un incumplimiento del Estado de adoptar todas las medidas para dejar sin efecto las legislaciones que pudieran contravenir al tratado (CoIDH, 1987).

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha desarrollado una Plataforma de Seguimiento a la Armonización Normativa de los Derechos Humanos, que tiene como objetivo fundamental presentar un panorama sobre la recepción de las normas del Derecho internacional de los derechos humanos en nuestro país, (a partir de la reforma constitucional del 2011), a través de la medición del grado de avance en el proceso de armonización normativa, tanto en el ámbito federal como en el ámbito local.

En dicha medición, se determina el grado de transposición del contenido de los instrumentos vinculantes para nuestro país, además se realiza un acercamiento sobre la puesta en práctica del contenido de los diversos derechos, incorporando en dicho análisis, por un lado, el control de convencionalidad establecido en la propia norma, y por otro, la transposición específica del contenido de los derechos determinados en las diversas fuentes vinculantes.

Resumen ejecutivo de las disposiciones jurídicas

Las disposiciones jurídicas analizadas, en función del contenido de los distintos instrumentos, fueron las siguientes:

- 1) Tipificación del delito de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, según Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes con los más altos estándares.
- 2) Se cuenta con una Fiscalía especializada para la investigación del delito de tortura.
- 3) Se cuenta con un Registro Estatal del delito de tortura.
- 4) Derecho a la libertad personal.
- 5) Derecho al debido proceso.
- 6) Derecho a la presunción de inocencia.
- 7) Obligación de investigar de oficio toda alegación de tortura y excluir pruebas obtenidas con torturas o violaciones a derechos fundamentales.
- 8) Derecho de las víctimas de tortura a ser evaluadas de conformidad con el Protocolo de Estambul e incluso por peritos independientes.
- 9) Derecho de toda persona que alegue haber sido sometida a tortura en cualquier territorio bajo su jurisdicción tenga derecho a presentar una queja y a que su caso sea pronta e imparcialmente examinado por sus autoridades competentes. Se tomarán medidas para asegurar que quien presente la queja y los testigos estén protegidos contra malos tratos o intimidación como consecuencia de la queja o del testimonio prestado.
- 10) Derecho a la jurisdicción civil cuando tanto agresor como víctimas sean militares. Medidas Código Justicia Militar.
- 11) Protección a víctimas, familiares, representantes, defensores, que denuncien tortura o malos tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.
- 12) Derecho de la víctima de un acto de tortura a la reparación y a una indemnización justa y adecuada, incluidos los medios para su rehabilitación lo más completa posible. En caso de muerte de la víctima como resultado de un acto de tortura, las personas a su cargo tendrán derecho a indemnización.
- 13) Obligación de la educación sobre prohibición de la tortura en la formación del personal encargado de la aplicación de la ley.
- 14) Prohibir en cualquier territorio bajo su jurisdicción otros actos que constituyan tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y que no lleguen a ser tortura tal como se define en el artículo 1, cuando esos actos sean cometidos por un funcionario público u otra persona que actúe en el ejercicio de funciones oficiales, o por instigación o con el consentimiento o la aquiescencia de tal funcionario o persona.
- 15) Prevención, atención sanción y erradicación de la violencia sexual como forma de tortura. (Incluye desnudez forzada, insultos y humillaciones verbales, manoseos en los senos y

genitales, introducción de objetos en genitales y violación sexual reiterada y por varias personas).

- 16) Prevención de tortura en las estaciones migratorias.
- 17) Garantizar la suspensión administrativa inmediata de todo funcionario sujeto a investigación por tortura y malos tratos.
- 18) Legislar el uso de la fuerza en conformidad con principios internacionales.
- 19) Protección de los derechos de las personas con discapacidad en los centros de reclusión.
- 20) Protección de los derechos de las mujeres en los centros de reclusión.
- 21) Protección de los derechos de las personas con discapacidad mental en condiciones de privación de libertad.

Es preciso aclarar que, el presente estudio, está basado en el análisis de tres leyes en cada entidad federativa, las cuales se enlistan a continuación:

- Legislación en materia de protección contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.
- Legislación en materia penal.
- Legislación en materia de las fiscalías.

Para la extracción de la normatividad analizada, se estableció como fecha de corte, el **6 de noviembre de 2020**, por lo que cualquier modificación que haya sido realizada posterior a dicha fecha no fue contemplada en el mismo.

Resultados del avance de armonización en materia de Derechos de las personas a la protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles

A continuación, se presentan los resultados de manera comparativa, ya que se expondrán los últimos resultados, mostrando al mismo tiempo los porcentajes de armonización obtenidos en 2018.

Porcentaje global nacional.

Tabla 1. Grado de armonización normativa en materia de Derechos de las personas a la protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles 2018 – 2020.

Avance en la armonización de las normas analizadas a nivel nacional	Resultados con fecha de corte al 15 de septiembre de 2018	Resultados con fecha de corte al 6 de noviembre de 2020
	48%	46%

Como se observa en la tabla anterior, no hubo avance alguno de 2018 a 2020, lo cual hace visible la ausencia de modificaciones legislativas consistentes, referentes al tema en cuestión.

Porcentaje de la legislación de orden Federal.

Tabla 2. Grado de armonización normativa en materia de Derechos de las personas a la protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles 2018 – 2020 de las legislaciones del ámbito federal.

Avance en la armonización de las normas analizadas en el ámbito federal	Resultados con fecha de corte al 15 de septiembre de 2018	Resultados con fecha de corte al 6 de noviembre de 2020
	71%	71%

Como se observa en la tabla anterior, no se han presentado variaciones de 2018 a 2020 en el porcentaje de armonización. Estos resultados permiten observar que aún existen ciertas deficiencias referentes al mandato de armonizar la legislación en materia de derechos de las personas a la protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles del año 2018 al 2020.

Tablas de avance por Entidad Federativa

En la siguiente tabla se puede identificar comparativamente el avance registrado en las entidades federativas, respecto de las disposiciones seleccionadas para el presente estudio de seguimiento:

Tabla 3. Grado de armonización normativa en materia de Derechos de las personas a la protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles 2018 – 2020 por entidad federativa.

Entidades	Resultados con fecha de corte al 15 de septiembre de 2018	Resultados con fecha de corte al 6 de noviembre de 2020
Aguascalientes	49%	49%
Baja California	17%	46%
Baja California Sur	46%	46%
Campeche	50%	50%
Chiapas	48%	48%
Chihuahua	42%	42%
Ciudad de México	40%	43%
Coahuila	59%	59%
Colima	60%	60%
Durango	43%	43%
Estado de México	43%	43%
Guanajuato	34%	40%
Guerrero	59%	59%
Hidalgo	60%	60%
Jalisco	48%	50%
Michoacán	40%	43%
Morelos	48%	48%
Nayarit	42%	42%
Nuevo León	40%	40%
Oaxaca	68%	68%

Puebla	34%	40%
Querétaro	43%	43%
Quintana Roo	37%	34%
San Luis Potosí	45%	45%
Sinaloa	34%	40%
Sonora	37%	43%
Tabasco	43%	43%
Tamaulipas	37%	40%
Tlaxcala	45%	45%
Veracruz	43%	43%
Yucatán	11%	14%
Zacatecas	40%	37%

En la anterior tabla se puede observar que diez entidades federativas, presentaron un aumento en su grado de armonización, tres presentaron un disminución, mientras que el resto de las localidades restantes, permanecieron con el mismo porcentaje de armonización.

Tablas de avance por disposición jurídica.

A continuación, se presenta una tabla que incluye el porcentaje total de avance correspondiente a cada disposición jurídica, construido a partir de las calificaciones de cada entidad federativa.

Tabla 4. Grado de armonización normativa en materia de Derechos de las personas a la protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles 2018 – 2020 por disposición jurídica

Disposiciones Jurídicas	Resultados con fecha de corte al 15 de septiembre de 2018	Resultados con fecha de corte al 6 de noviembre de 2020
Tipificación del delito de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, según Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes con los más altos estándares.	60%	56%
Se cuenta con una Fiscalía especializada para la investigación del delito de tortura.	31%	51%
Se cuenta con un Registro Estatal del delito de tortura.	33%	44%
Derecho a la libertad personal.	59%	59%
Derecho al debido proceso.	60%	60%
Derecho a la presunción de inocencia.	56%	58%

Obligación de investigar de oficio toda alegación de tortura y excluir pruebas obtenidas con torturas o violaciones a derechos fundamentales.	56%	58%
Derecho de las víctimas de tortura a ser evaluadas de conformidad con el Protocolo de Estambul e incluso por peritos independientes.	56%	58%
Derecho de toda persona que alegue haber sido sometida a tortura en cualquier territorio bajo su jurisdicción tenga derecho a presentar una queja y a que su caso sea pronta e imparcialmente examinado por sus autoridades competentes. Se tomarán medidas para asegurar que quien presente la queja y los testigos estén protegidos contra malos tratos o intimidación como consecuencia de la queja o del testimonio prestado.	61%	61%
Derecho a la jurisdicción civil cuando tanto agresor como víctimas sean militares. Medidas Código Justicia Militar.	56%	58%
Protección a víctimas, familiares, representantes, defensores, que denuncien tortura o malos tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.	62%	62%
Derecho de la víctima de un acto de tortura a la reparación y a una indemnización justa y adecuada, incluidos los medios para su rehabilitación lo más completa posible. En caso de muerte de la víctima como resultado de un acto de tortura, las personas a su cargo tendrán derecho a indemnización.	62%	62%
Obligación de la educación sobre prohibición de la tortura en la formación del personal encargado de la aplicación de la ley.	49%	47%
Prohibir en cualquier territorio bajo su jurisdicción otros actos que constituyan tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y que no lleguen a ser tortura tal como se define en el artículo 1, cuando esos actos sean cometidos por un funcionario público u otra persona que actúe en el ejercicio de funciones oficiales, o por instigación o con el consentimiento o la aquiescencia de tal funcionario o persona.	38%	44%
Prevención, atención sanción y erradicación de la violencia sexual como forma de tortura. (Incluye desnudez forzada, insultos y humillaciones verbales, manoseos en los senos y genitales, introducción de objetos en genitales y violación sexual reiterada y por varias personas).	24%	27%
Prevención de tortura en las estaciones migratorias.	56%	58%
Garantizar la suspensión administrativa inmediata de todo funcionario sujeto a investigación por tortura y malos tratos.	61%	63%
Legislar el uso de la fuerza en conformidad con principios internacionales.	9%	9%
Protección de los derechos de las personas con discapacidad en los centros de reclusión.	9%	9%
Protección de los derechos de las mujeres en los centros de reclusión.	11%	11%

Protección de los derechos de las personas con discapacidad mental en condiciones de privación de libertad.	9%	9%
---	----	----

En la anterior tabla se puede observar que en diez disposiciones jurídicas se presentó un aumento en su grado de armonización, mientras que, en una hubo una disminución y en las diez disposiciones restantes, permanecen los mismos porcentajes en ambos periodos.

Referencias bibliográficas

Armienta, G. (2019). *Balance y perspectivas del estado social y democrático de derecho en el constitucionalismo contemporáneo*. Universidad de Salamanca. México.

Corte, A. (2019) *Guía para la Armonización Legislativa en Materia de Derechos Humanos*, CNDH.

Corte IDH (25 de noviembre de 2003). *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, § 211.

Corte IDH. (26 de junio de 1987). *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1, § 91.

SCJN (2011). *Contradicción de tesis 293/2011 entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en materias administrativas y de trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en materia civil del Primer Circuito*. Ministro Ponente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/.../293-2011-PL%20CT%20Ejecutoria.pdf>.