

DIAGNÓSTICO GENERAL DEL MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA

ANTECEDENTES

La tortura constituye un flagelo que por ser una violación grave a derechos humanos y de lesa humanidad, trastoca la dignidad humana y, de manera específica, trastoca a la integridad personal. La práctica de la tortura y los malos tratos está documentada tanto en los regímenes dictatoriales como en las sociedades democráticas más avanzadas.

Nuestro país firmó el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, el 23 de septiembre de 2003, ratificado por el Senado el 11 de abril de 2005, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 15 de junio de 2006. Al año siguiente, el 11 de julio de 2007, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aceptó la invitación del Estado Mexicano para fungir como el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de México (MNPT), adscribiéndose éste, a la Tercera Visitaduría General.

Diez años después, **el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura** inició funciones, como una instancia independiente de las Visitadurías Generales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, encargada de la supervisión permanente y sistemática de los lugares de privación de la libertad en todo el territorio nacional, conforme al ya referido Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, **en octubre de 2017, con motivo de la promulgación de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos Cruelles Inhumanos y Degradantes** (26 de junio de 2017), y la emisión del Reglamento del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (22 de diciembre de 2017).

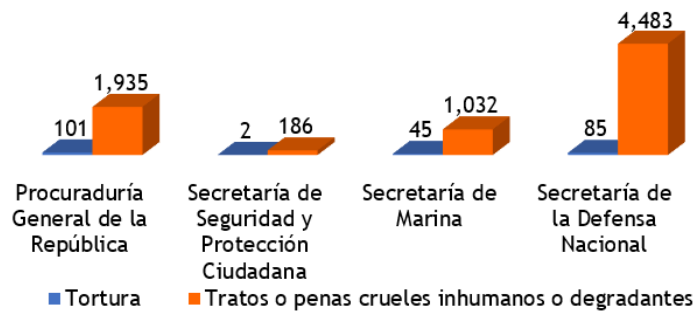
En cuanto al fenómeno de la tortura en nuestro país, en el “Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”, de 2015, Juan E. Méndez señaló que la tortura y los malos tratos son generalizados en México, que se utiliza predominantemente desde la detención y hasta la puesta a disposición de la persona detenida ante la autoridad judicial, con motivo de castigar y extraer confesiones o información incriminatoria. También, describió lo difícil que en ese momento era conocer el número real de casos debido a la ausencia de un registro nacional¹.

No obstante, desde la CNDH se tiene una aproximación al fenómeno, a través de las quejas presentadas ante este Organismo Nacional. De enero del año 2000 a noviembre de 2020, se registraron 12, 241 quejas con hechos violatorios de tortura, y tratos crueles, inhumanos o degradantes, de las cuales 441 fueron por tortura, y 11, 800 por tratos crueles, inhumanos o degradantes. En cuanto a las autoridades señaladas como probables responsables de cometer actos de tortura y/o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes, de las quejas registradas entre diciembre de 2006 y junio de 2017 (7,869), se señala a la Procuraduría General de la República (PGR), a la Secretaría de Seguridad Pública Federal (ahora Secretaría de Seguridad y Protección

¹ ONU/Asamblea General (2014) *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/9930.pdf>

Ciudadana), a la Secretaría de Marina y a la Secretaría de la Defensa Nacional como autoridades responsables. De este número de quejas, 233 fueron por tortura, en su mayoría atribuibles a PGR (101), SEDENA (85) y SEMAR (45); el resto (7,636) fueron por tratos o penas crueles inhumanos o degradantes, de las que el 59% (4,483) señalan a la SEDENA como autoridad responsable, seguida por la PGR con 1,935 quejas y SEMAR con 1,032.

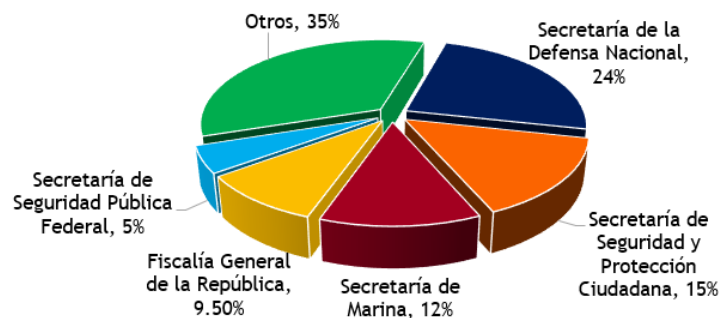
Gráfica 1. Número de ocasiones en que se señalaron autoridades presuntas responsables de cometer actos de tortura y/o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes del 1 de enero 2000 al 30 de noviembre 2020



Fuente: Sistema de Gestión de la CNDH. (noviembre, 2020).

De enero 2000 a noviembre de 2020, de las 340 Recomendaciones emitidas por la CNDH por hechos violatorios de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes (127 por tortura y 213 por tratos crueles, inhumanos o degradantes), las autoridades a las que se dirigió alguna recomendación por tortura fueron 211, considerando que una misma recomendación puede dirigirse a una o más autoridades. De estas, el 24% de las recomendaciones fueron dirigidas a la Secretaría de la Defensa Nacional, el 15% se dirigieron a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, el 12% se dirigen a la Secretaría de Marina, el 9.5% se dirigen a la Fiscalía General de la República, y el restante 39.5% se dirige a la Secretaría de Seguridad Pública Federal (5%), a los Gobernadores de diversos estados, al Instituto Nacional de Migración, a la Procuraduría de Justicia Militar, a la Fiscalía General del Estado de Guerrero, y a la Cámara de Senadores.

Gráfica 2. Porcentaje de autoridades señaladas en las Recomendaciones emitidas por hechos violatorios de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes del 1 de enero 2000 al 30 de noviembre 2020



Fuente: Sistema de Gestión de la CNDH. (noviembre, 2020).

IDENTIFICACIÓN, DEFINICIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA O NECESIDAD

Frente a la problemática presentada, desde el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura se han desarrollado actividades de supervisión y seguimiento, para verificar la situación en la que se encuentran las personas privadas de la libertad, respecto a la presencia de condiciones para sufrir tortura y malos tratos en lugares de detención o internamiento en México, ya que **prevalecen factores riesgo normativos, administrativos y operativos que posibilitan actos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes hacia las personas privadas de la libertad.**

Dentro de las causas del problema central que atiende el MNPT se encuentra un deficiente diseño, implementación y evolución de políticas públicas en la materia; insuficiente armonización legislativa de la LGPISTOTPCID; deficiente implementación de las cuatro salvaguardias para prevenir la tortura; insuficientes diagnósticos que reflejen los factores de riesgo que posibilitan actos de TOTPCID; insuficiente supervisión e información sobre los lugares de privación de la libertad en lugares de detención o internamiento; así como permisividad ante actos de TOTPCID de los responsables de resguardar la integridad de las personas privadas de la libertad.

Como parte de los efectos que se generan por la presencia del problema mencionado, están la presencia de violencia y maltrato físico y psicológico por parte de autoridades de seguridad e impartición de justicia; el uso de la TOTPCID para obtener confesiones; deficiente aplicación del Marco Normativo en la materia; deficiente rehabilitación y reinserción de las personas privadas de la libertad; inseguridad y desconfianza hacia las autoridades de seguridad y justicia; así como permisividad del fenómeno de la TOTPCID.

Estado actual del problema.

La Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad² (ENPOL) 2021 revela que, la población privada de la libertad en México durante 2021 fue de 220.5 mil personas. De las cuales, 94.3% son hombres y 5.7% son Mujeres. El 36.1% de la población privada de la libertad tenía entre 30 y 39 años, un aspecto importante es que en el rango de edad de 18 a 29 años, la población de mujeres (32.8%) es mayor a la de hombres (25.6%).

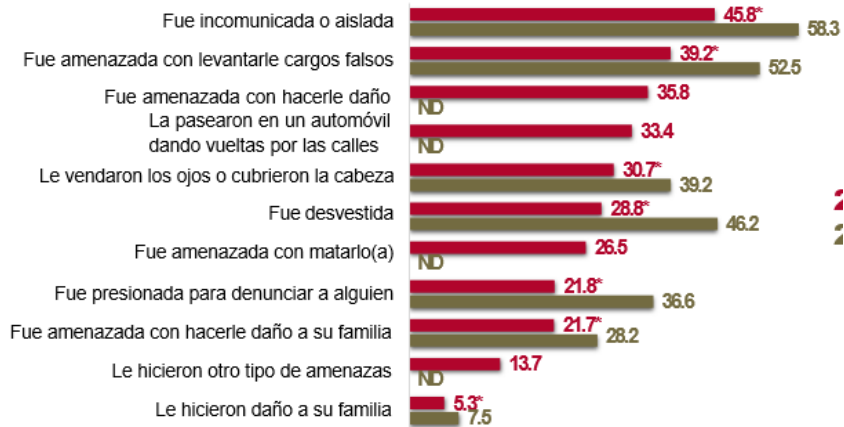
Siguiendo con la ENPOL, a nivel nacional, de las personas que se encontraron privadas de la libertad, **43.9% señaló que el motivo de su reclusión actual es por haber sido acusada falsamente o ser implicada en la comisión de un delito**, mientras que 40.9% fue recluida tras declarar haber cometido un delito. Adicionalmente, se estima que 23% de la población privada de la libertad señaló que su detención se realizó en la calle sin orden de detención, mientras que 22.9% manifestó que fue inmediatamente después de haber cometido el presunto delito.

Otros datos preocupantes son que el 64.5% de la población privada de la libertad mencionó haber sufrido algún acto de violencia, realizado o permitido por la policía o autoridad después de la detención hasta antes de llegar al Ministerio Público y 45.8% señaló haber

²INEGI, Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2021, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enpol/2021/>

sido incomunicada o aislada después de la detención, mientras que 39.2% manifestó haber sido amenazada con levantarle cargos falsos.

Gráfica 3. Actos de violencia que fueron realizados o permitidos por la policía o autoridad después de su detención.

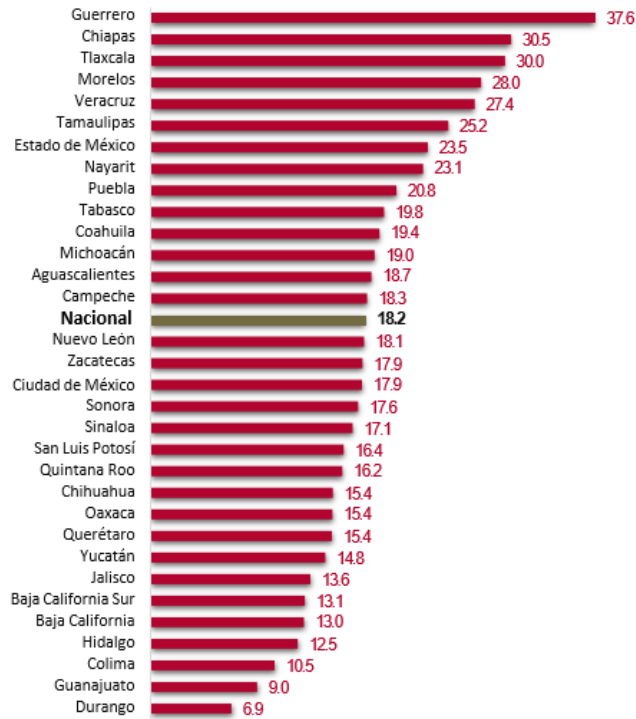


Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, ENPOL 2021.

De las personas que se encontraron privadas de la libertad, 48.6% mencionó haber sufrido algún tipo de agresión física después de la detención hasta antes de llegar al Ministerio Público, 38.4% de quienes sufrieron agresiones físicas, señaló haber recibido patadas o puñetazos por parte de la policía o autoridad que la detuvo, mientras que 23% mencionó haber sido asfixiada o ahorcada. Por su parte, 15.5% de la población de mujeres que sufrió agresiones físicas, señaló haber recibido agresiones sexuales por parte de la policía o autoridad que la detuvo. Asimismo, de la población privada de la libertad, 51.8% señaló haber sido incomunicada o aislada durante su estancia en la Agencia del Ministerio Público, mientras que 3.9% manifestó que le hicieron daño a su familia.

Por último, el 18.2% de la población privada de la libertad que rindió o firmó su declaración señaló que se declaró culpable porque recibió presiones o amenazas. De las cuales, 17.8% corresponde a la población de hombres y 29% corresponde a la población de mujeres.

Gráfica 4. Población privada de la libertad que se declaró culpable porque recibió presiones o amenazas por entidad federativa.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, ENPOL 2021.

Por otro lado, de enero a noviembre de 2021, se registraron **49 quejas por tortura**, siendo la Fiscalía General de República con 19, la Guardia Nacional con 16 y la Secretaría de la Defensa Nacional con 14 quienes tienen mayor número de quejas interpuestas; las entidades federativas con mayor número de quejas por tortura son el Estado de México con 7, la Ciudad de México con 6 y Jalisco con 4. Asimismo, en el mismo periodo se cuenta con **206 quejas por tratos crueles, inhumanos o degradantes**, las autoridades con mayor número de quejas son la Guardia Nacional con 57, la Secretaría de la Defensa Nacional con 53, el Instituto Nacional de Migración con 43 y el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención Social con 24; por entidad federativa Oaxaca con 28, Veracruz con 23 y Chiapas con 21, encabezan los estados con mayores quejas por tratos crueles, inhumanos o degradantes.

En cuanto a las Recomendaciones emitidas por la CNDH de enero a noviembre 2021 respecto a tortura, se tienen:

Recomendación	Autoridad
18/21	Fiscalía General de la República
20/21	Fiscalía General de la República
41/21	Secretaría de Marina
86/21	Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana
Grave 48	Fiscalía General de la República y Órgano Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social
Grave 49	Órgano Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social

Sobre las Recomendaciones emitidas por tratos crueles, inhumanos o degradantes, se tienen:

Recomendación	Autoridad
33/21	Fiscalía General del Estado de Chiapas y el Instituto Nacional de Migración
34/21	H. Ayuntamiento de Tulum, Quintana Roo
60/21	Órgano Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social
64/21	Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco y al H. Ayuntamiento de Ixtlahuacán de los Membrillos, Jalisco
82/21	Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco
91/21	Secretaría de Marina

Evolución del problema.

Del 1° de enero de 2015 al 30 de abril de 2019, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) ha emitido 55 resoluciones en materia de compensación por violación a derechos humanos, en las cuales se acreditó, entre otras violaciones a derechos humanos, tortura y tratos o penas crueles inhumanos o degradantes; de las que derivaron la atención a 224 víctimas, 54 víctimas directas y 170 víctimas indirectas³.

La entonces Unidad Especializada de Investigación del Delito de Tortura federal, creada en 2015, reportó en febrero de 2018 que había abierto 8335 investigaciones y ejercido acción penal en sólo 1741. En 2017, ordenó la realización de peritajes médico-psicológicos para buscar secuelas de tortura en sólo 17 casos⁴.

De acuerdo al informe de la CMDPDH de 2018, la CNDH emitió 790 recomendaciones de 2007 a junio de 2017, de las cuales 204 tendrían que ver con violaciones graves a los derechos humanos, sumando 1069 víctimas, de ellas, 929 fueron víctimas directas de tortura, malos tratos, asesinatos y desaparición forzada⁵.

OBJETIVOS DEL PROGRAMA

Derivado de los problemas, causas y efectos causantes de la TOTPCID, el objetivo principal del Mecanismo Nacional de Prevención es:

1. Contribuir al respeto de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad a través de la identificación y prevención de factores de riesgo que posibilitan la TOTPCID.

Asimismo, los objetivos específicos del MNPT son los siguientes:

1. Los lugares de privación de la libertad implementan acciones que mitigan los factores de riesgo que posibilitan la TOTPCID.

³ Secretaría de Gobernación. “Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes 2020-2024”. Página 8.

⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Universidad Nacional Autónoma de México. “Diagnóstico en materia de tortura y malos tratos, 2019. Página 67.

⁵ Ídem. Página 68.

2. Contar con un diagnóstico sobre las necesidades de armonización legislativa en las entidades federativas en materia de tortura.
3. Elaborar informes de supervisión, seguimiento y especiales para conocer y fortalecer la prevención de la TOTPCID.
4. Desarrollo de visitas de supervisión, seguimiento y especiales a lugares de privación de la libertad.
5. Presentar quejas y denuncias sobre los casos de tortura y otros tratos o penas crueles inhumanas y degradantes de los que tenga conocimiento el MNPT ante la CNDH y organismos de protección de derechos humanos de las entidades federativas, que visibilicen el problema y permitan su atención.
6. Sensibilizar a responsables de resguardar la integridad de las PPL.

COBERTURA

Identificación y caracterización de la población o área de enfoque potencial

La actividad del MNPT se dirige a supervisar las condiciones de los Lugares de Privación de la Libertad de las 32 entidades federativas, lugares como Centros de Reinserción Social Estatales o Federales, Centros de Atención a Adolescentes en Conflicto con la Ley, Fiscalías Generales de los Estados, así como de la Fiscalía General de la República, Centros de Atención Social para Niñas, Niños y Adolescentes, así como para personas Adultas Mayores, Centros de Tratamiento de Adicciones, Centros y Hospitales de tratamiento Psiquiátrico, así como Estaciones Migratorias. Los Lugares de privación de la Libertad son definidos por la Ley General en la materia como: “los establecimientos, las instalaciones o cualquier otro espacio o sitio en control de las autoridades federales, estatales o municipales en donde se encuentren o pudieran encontrarse personas en privación de la libertad, medie o no orden, medida cautelar o sentencia de una autoridad judicial o mandato de una autoridad administrativa u otra competente; así como establecimientos, instalaciones o cualquier otro sitio administrado por particulares, en los que se encuentren personas privadas de la libertad por determinación de la autoridad o con su consentimiento expreso o tácito”⁶.

Sobre Centros Penitenciarios, según la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016, se cuenta con **338 Centros Penitenciarios de los ámbitos federal, Estatal y municipal** en las 32 entidades federativas⁷. En el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017, se reportaron 267 establecimientos penitenciarios estatales registrados al cierre de 2016: 92 recintos para hombres, 17 femeniles, 157 mixtos y un centro de alta seguridad para delitos de alto impacto. Estos establecimientos albergan a 188 mil 262 personas privadas de la libertad, aunque la capacidad instalada es de 170 mil 772 camas útiles⁸.

En el caso de las Fiscalías, según una nota periodística, en 2016 México contaba con **192 agencias del Ministerio Público Federal adscritas a la Procuraduría General de la**

⁶ Artículo 5, fracción XVIII de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes

⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016. Principales resultados, julio de 2017, en. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enpol/2016/doc/2016_enpol_presentacion_ejecutiva.pdf

⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). En números, documentos de análisis y estadísticas, vol. 1, núm. 11, oct-dic 2017, en. http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-content/uploads/2018/01/en_numeros2.pdf

República para delitos del fuero federal y con 3,989 agencias del Ministerio Público que se encargan de los delitos del fuero común⁹.

En lo respecta a Estaciones Migratorias, en el Informe especial “Situación de las estaciones migratorias en México, hacia un nuevo modelo alternativo a la detención” la CNDH informó que tiene conocimiento que actualmente están en funcionamiento **30 Estaciones Migratorias**, en su mayoría instaladas entre el periodo 2000 a 2010 (20 Estaciones). Las que tienen mayor capacidad de alojamiento son Siglo XXI (960), Acayucan (836) e Iztapalapa (430) que conjuntamente suman una capacidad para albergar a 2,226 personas migrantes. Sin embargo, hay Estaciones Migratorias en las que pueden permanecer tan solo 18 personas, como la de Los Cabos, Baja California Sur; 21 en la de San Luis Potosí, San Luis Potosí, y 24 en la de Nuevo Laredo, Tamaulipas. En el Informe también se señala que existen 12 estancias provisionales tipo “A” y 11 estancias provisionales tipo “B”¹⁰.

En cuanto a hospitales psiquiátricos, según una nota publicada el 26 de octubre de 2016 en el sitio web “Animal Político”, existen 46 hospitales psiquiátricos que atienden a 47 usuarios por cada 100 mil habitantes. Frente a 544 establecimientos de salud mental ambulatorios que ofrecen atención a 310 usuarios por cada 100 mil habitantes¹¹. Mientras que en el Censo de Alojamientos de Asistencia Social¹² (CAAS), realizado por el INEGI en 2015, se identifican 62 hospitales psiquiátricos.

Sobre los asilos y otras residencias para el cuidado de las personas adultas mayores, de acuerdo con el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) del INEGI, señala que en México existen 819 asilos, 85% son del sector privado y 15% del sector público¹³. Para este mismo tipo de establecimientos el CAAS reporta 1,020 casas hogar para adultos.

En tanto las casas hogar para menores de edad, en una nota del portal web “Sin embargo”, publicada el 24 de julio de 2014, se señala que en 2011 el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) realizó un censo de albergues públicos y privados, según este conteo en el país **633 centros asistenciales resguardando a 18 mil niñas y niños**. Por su parte el CAAS, ubicó la operación de 372 casas hogar para niñas y niños.

Por último, en lo que respecta a centros de atención de adicciones, la Comisión Nacional contra las Adicciones (Conadic), en su Directorio de establecimientos residenciales de atención a las adicciones reconocidos en el 1er trimestre 2020, registra 304 centros¹⁴.

⁹ José Luis Caballero. Aumentan los ministerios públicos en México, El Economista, 21 de octubre de 2018, en: <https://www.economista.com.mx/politica/Aumentan-los-ministerios-publicos-en-Mexico-20181021-0083.html>

¹⁰ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Informe especial. Situación de las estaciones migratorias en México, hacia un nuevo modelo alternativo a la detención, 2019, en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Informe-Estaciones-Migratorias-2019.pdf>

¹¹ Ricardo Páez Moreno. ¿Cuántos tienen acceso a la salud mental en México?, Animal Político, 26 de octubre de 2016, en: <https://www.animalpolitico.com/una-vida-examinada-reflexiones-bioeticas/cuantos-pueden-acceso-la-salud-mental/>

¹² INEGI. el Censo de Alojamientos de Asistencia Social, 2015, en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/caas/2015/doc/caas_resultados.pdf

¹³ Procuraduría Federal del Consumidor. Asilos. Una alternativa para el cuidado y atención de los adultos mayores, 16 de agosto de 2018, en: <https://www.gob.mx/profeco/documentos/asilos-una-alternativa-para-el-cuidado-y-atencion-de-los-adultos-mayores?state=published>

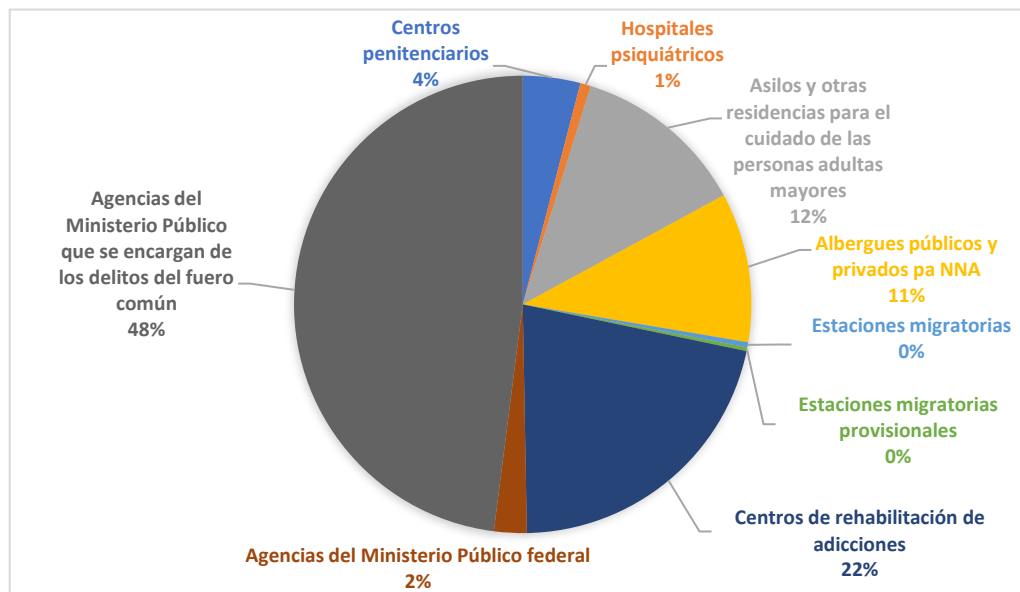
¹⁴ CONADIC. Directorio de Establecimientos Residenciales de Atención a las Adicciones Reconocidos 1er Trimestre 2020, en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/directorio-de-establecimientos-residenciales-de-atencion-a-las-adicciones-reconocidos/resource/ebd9d2d7-2756-44d3-937b-f90b5d78ed45>

Mientras que, en los CAAS, se identificaron 1,782 centros de rehabilitación de adicciones, que no necesariamente son parte del directorio de Conadic.

Derivado de la información anterior se puede identificar un universo aproximado de **8,314** lugares de privación de la libertad, susceptibles de ser visitados por este MNPT, con la distribución siguiente:

Tipo de establecimiento	Número de establecimientos
Centros penitenciarios	338
Hospitales psiquiátricos	62
Asilos y otras residencias para el cuidado de las personas adultas mayores	1020
Albergues públicos y privados para NNA	879
Estaciones migratorias	30
Estaciones migratorias provisionales	22
Centros de rehabilitación de adicciones	1782
Agencias del Ministerio Público federal	192
Agencias del Ministerio Público que se encargan de los delitos del fuero común	3989
TOTAL	8,314

Gráfica 5. Distribución de los lugares de privación de la libertad susceptibles a visita.



Fuente: INEGI. Censo de Alojamientos de Asistencia Social. (2015). Procuraduría Federal del Consumidor. Asilos. Una alternativa para el cuidado y atención de los adultos mayores. (agosto, 2018). CONADIC. Directorio de Establecimientos Residenciales de Atención a las Adicciones Reconocidos. (1er Trimestre 2020)

Referencias Bibliográficas

https://intranet.cndh.org.mx/Normatividad/LineamientosProcedimientos/DispGral/Disp_Grales_SistEDago2016.pdf

https://intranet.cndh.org.mx/Normatividad/LineamientosProcedimientos/DispGral/LE_ProgramasPagosto2016.pdf

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154437/Guia_MIR.pdf