

## **Dirección Ejecutiva del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura**

### **Plan Específico de Trabajo del Programa E008: “Operar el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura”.**

#### **1.1. Antecedentes.**

La tortura es una violación grave a derechos humanos y un crimen de lesa humanidad, trastoca la dignidad humana y, de manera específica la integridad personal. La práctica de la tortura constituye un flagelo a los principios normativos del Sistema de las Naciones Unidas, sin embargo, su existencia y prevalencia 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 Cruels, 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 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 Cruels, Inhumanos o Degradantes, en octubre de 2017, se da paso a la consolidación de un MNPT con más y mejores atribuciones, ejerciendo su autonomía a través de un Comité Técnico como órgano de gobierno, y contando con autonomía presupuestaria y de gestión necesarias para cumplir con la función independiente con motivo de la promulgación de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos Cruels 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).

El Comité Técnico está integrado por cuatro personas expertas en la prevención de la tortura, así como por la persona titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo preside, asumiendo la Secretaría Técnica de este Comité, la Dirección Ejecutiva del MNPT.

En el “Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”<sup>1</sup>, de 2015, el Relator de las Naciones Unidas sobre tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes Juan E. Méndez<sup>2</sup> señaló que la tortura y los malos tratos son generalizados en México y que estos son utilizados con motivo de castigar y extraer confesiones o información incriminatoria, desde la detención y hasta la puesta a disposición de las personas detenidas ante la autoridad judicial. También describió las dificultades para conocer el número real de casos debido a la ausencia de un registro nacional.

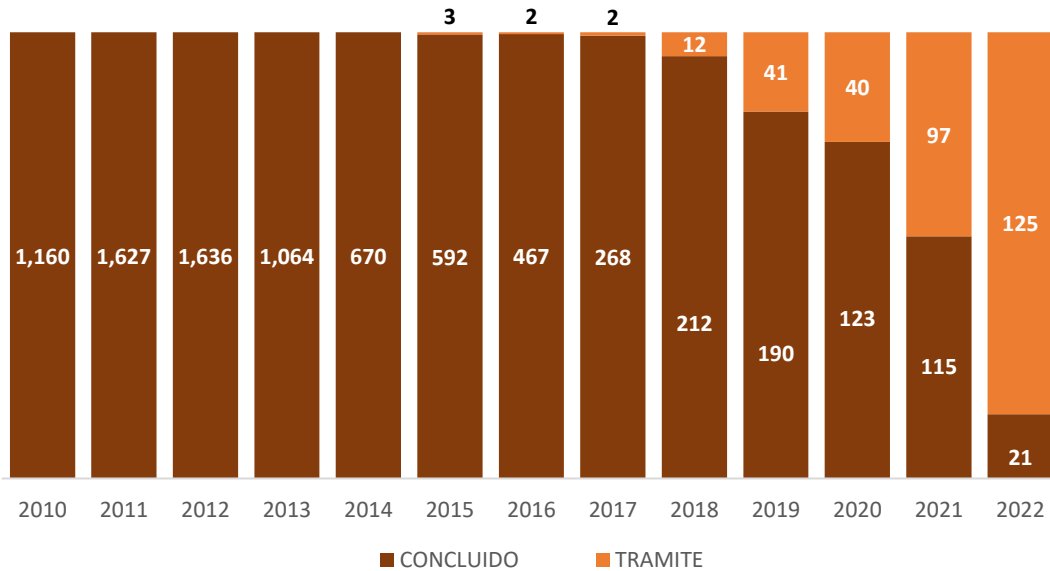
---

<sup>1</sup> <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/9930.pdf>

<sup>2</sup> Abogado y defensor de los derechos humanos de Argentina. Ha sido relator especial de la ONU sobre tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes desde noviembre del 2010.

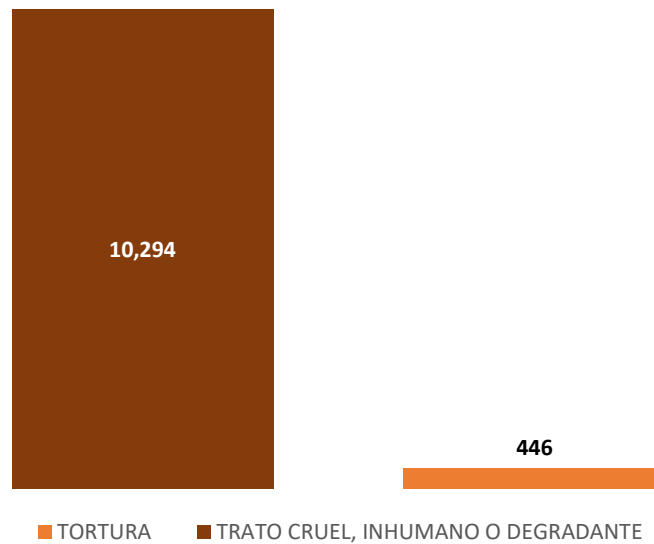
Desde la CNDH se cuenta con una aproximación a este fenómeno a través de las quejas presentadas ante este Organismo Nacional. De enero del año 2010 a agosto de 2022 se registraron 8,467 quejas sobre 10,047 hechos violatorios de tortura, y tratos crueles, inhumanos o degradantes, de las cuales 446 fueron por tortura, y 10,294 por tratos crueles, inhumanos o degradantes.

**Gráfica 1. Expedientes de quejas que tienen como presunto hecho violatorio la tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes de 2010 al 1° de agosto de 2022**



Fuente: CNDH

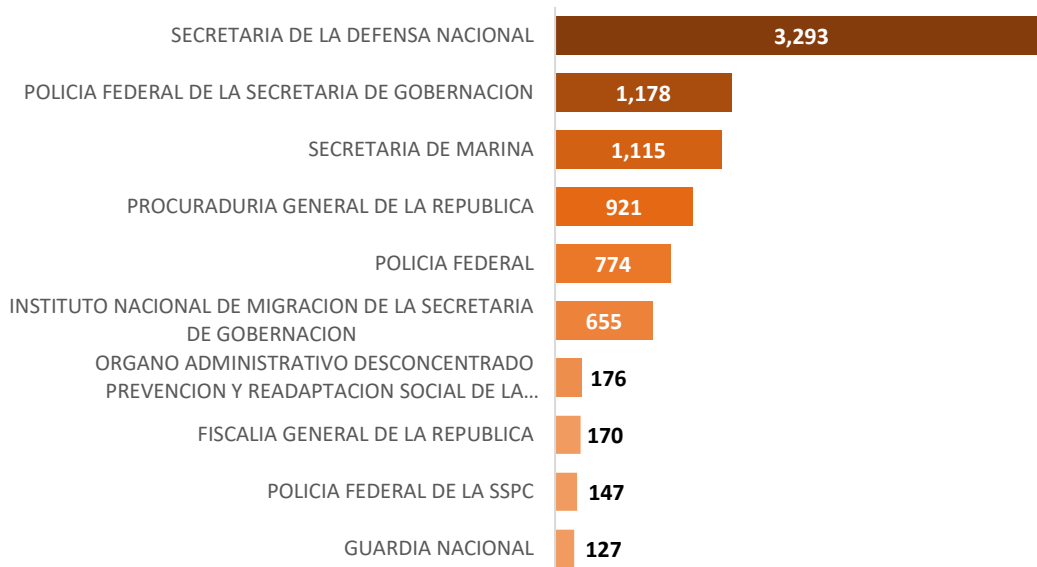
**Gráfica 2. Presuntos hechos violatorios de los expedientes de quejas registrados de 2010 al 1° de agosto de 2022**



Fuente: CNDH

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 en el periodo arriba señalado, se identifica a las siguientes tres en los primeros lugares: la Secretaría de la Defensa Nacional, a la Secretaría de Seguridad Pública Federal (ahora Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana) y a la Secretaría de Marina como principales autoridades responsables.

**Gráfica 3. Principales presuntas autoridades responsables de las quejas, que tienen como presunto hecho violatorio la tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes, registradas de 2010 al 1° de agosto de 2022**



Fuente: CNDH

## 1.2. Identificación, definición y descripción del problema o necesidad.

### 1.2.1. Definición del problema.

Identificación de la existencia de los factores de riesgo normativos, institucionales, administrativos y operativos que posibilitan actos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes hacia las personas privadas de la libertad.

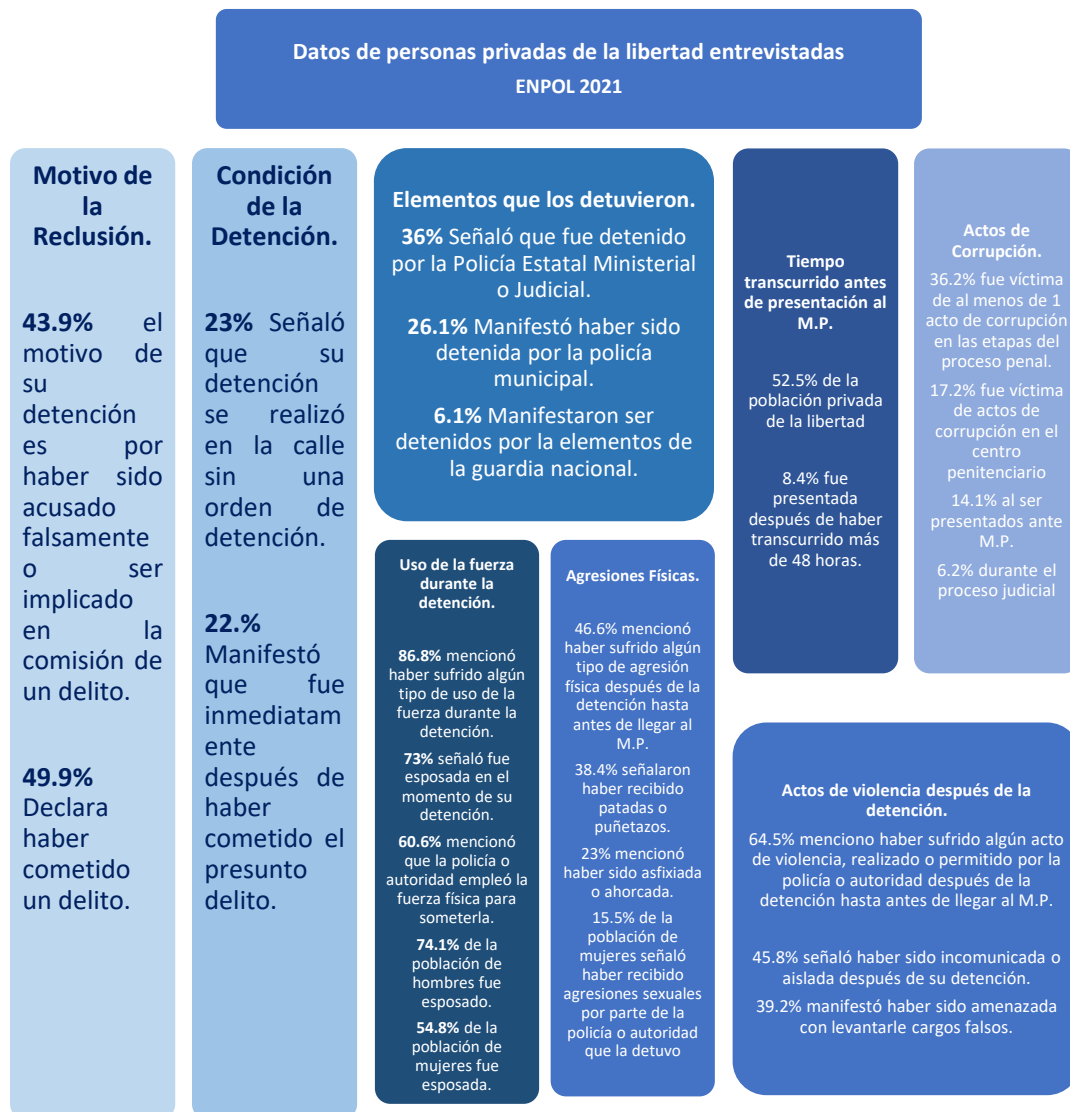
### 1.2.2. Estado actual del problema.

El Censo Nacional de Derechos Humanos Estatal 2021<sup>3</sup> realizado y publicado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), reporta a nivel nacional 3,298 hechos presuntamente violatorios de derechos humanos sobre tortura para 2019 y 2,128 para 2020. Por otra parte, se registraron 7,132 hechos presuntamente violatorios de derechos humanos por tratos crueles, inhumanos o degradantes en 2019 y 3,938 en 2020. Asimismo, durante 2020, la CNDH y los organismos públicos de derechos humanos, registraron, en las conciliaciones promovidas y recomendaciones emitidas, los siguientes hechos violatorios de derechos humanos atribuibles a las instancias de seguridad pública y justicia: 167 tratos crueles, inhumanos o degradantes y 51 torturas.

<sup>3</sup> [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cndhe/2021/doc/cndhe\\_2021\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cndhe/2021/doc/cndhe_2021_resultados.pdf)

Para entender el problema de la tortura en México, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura consultó la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2021 (ENPOL)<sup>4</sup>, realizada por el INEGI, y la cual se realiza para dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 29 de la Ley Nacional de Ejecución Penal. Para el levantamiento de dicha encuesta se realizaron visitas a 203 Centros Penitenciarios de los ámbitos federal y estatal en las 32 entidades federativas. La encuesta detalla que la población privada de la libertad en México durante 2021 alcanzó la cifra de 220.5 mil personas, con un porcentaje del 94.3% para población masculina y un 5.7%, de población femenina. Otro factor de relevancia fue la edad de las personas en reclusión, quienes en mayor porcentaje tienen una edad de entre 30 y 39 años (36.1%). En el rango de edad de 18 a 29 años la población de mujeres (32.8%) es mayor a la de hombres (25.6%).

**Esquema 1. Datos de personas privadas de la libertad entrevistadas ENPOL 2021**

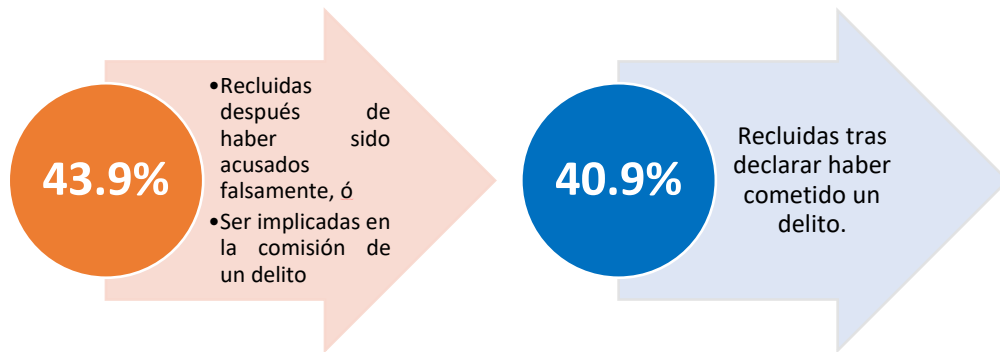


Fuente: ENPOL 2021 / CNDH

<sup>4</sup> [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enpol/2021/doc/enpol2021\\_presentacion\\_nacional.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enpol/2021/doc/enpol2021_presentacion_nacional.pdf)

La ENPOL apunta que el 15.5% de la población de mujeres que sufrió agresiones físicas, declaró haber recibido agresiones sexuales por parte de la policía o autoridad que la detuvo. En este contexto, información proporcionada por el Enlace de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (CONAVIM) destaca la vulnerabilidad de las mujeres “ante los actos de autoridad debido principalmente a la falta de sensibilización y formación de las autoridades respecto a la reproducción de estereotipos y roles de que provocan la discriminación contra las mujeres y consecuentemente la violencia de género”.

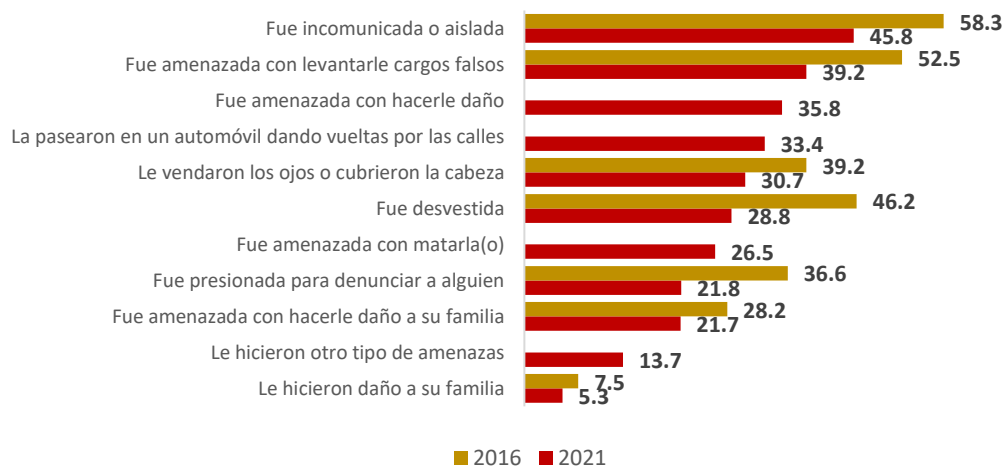
**Esquema 2. Motivo de reclusión de las personas entrevistadas ENPOL 2021**



Fuente: ENPOL 2021 / CNDH

De acuerdo con la citada encuesta, de las personas que se encontraban privadas de la libertad a nivel nacional, el 43.9% señaló como motivo de su reclusión el haber sido falsamente acusada o implicada en la comisión de un delito; mientras que el 40.9% de las personas fueron recluidas tras declarar haber cometido un delito. Se estima que para el 23% de la población privada de la libertad, su detención se realizó sin orden de detención, mientras el 22.9% fue detenida inmediatamente después de haber cometido el presunto delito. 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 y hasta antes de llegar al Ministerio Público. El 45.8% señaló haber sido incomunicada o aislada después de la detención, mientras que el 39.2% manifestó haber sido amenazada con levantamiento de cargos falsos por parte de la autoridad que ejecutó la detención.

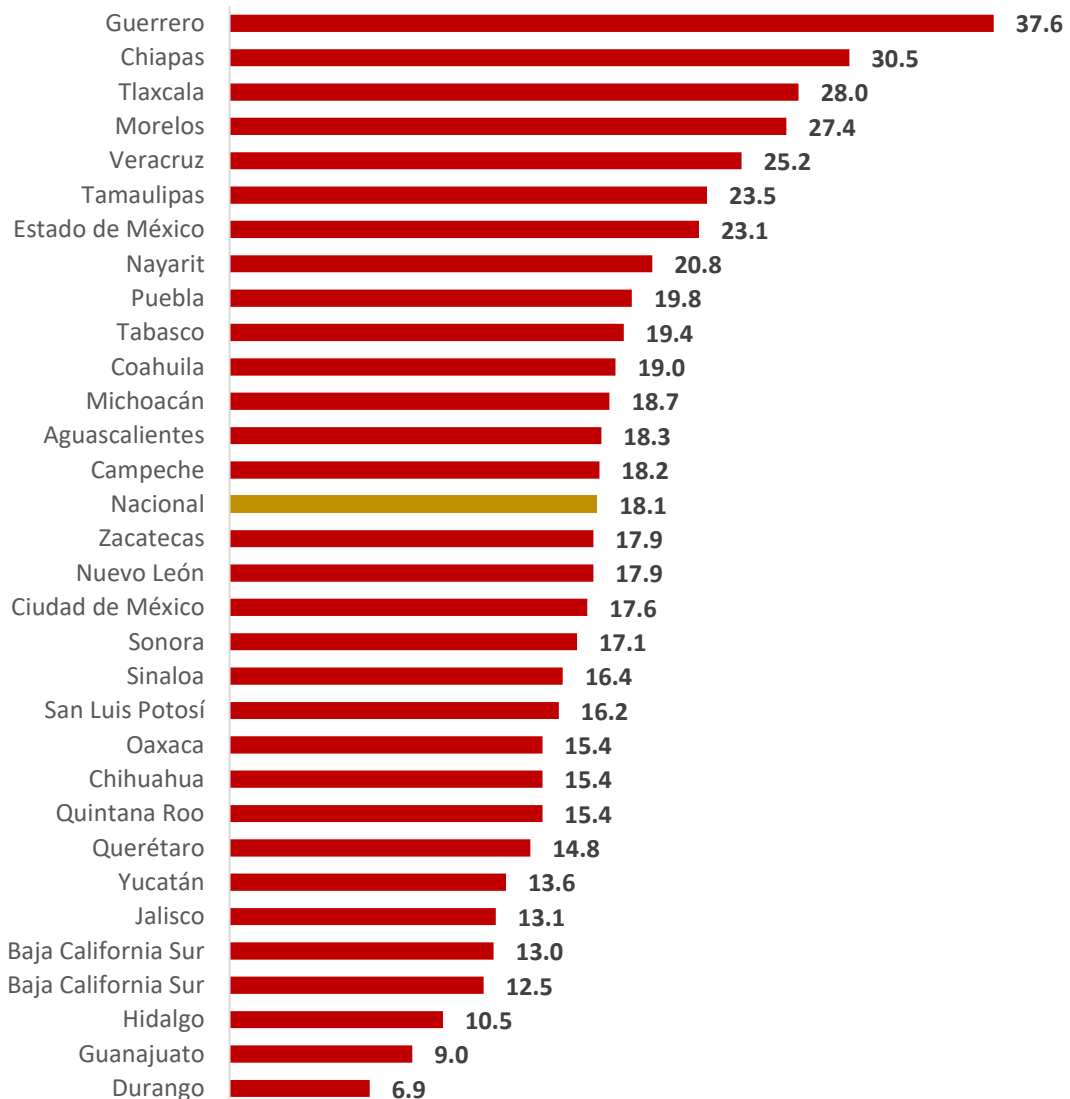
**Gráfica 4. Actos de violencia que fueron realizados o permitidos por la policía o autoridad después de su detención.**



Fuente: ENPOL 2021, INEGI

El 48.6% de las personas privadas de la libertad, mencionaron haber sufrido algún tipo de agresión física después de la detención y hasta antes de llegar al Ministerio Público, de este universo el 38.4% señalaron 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 además agresiones sexuales por parte de la policía o autoridad que la detuvo. Asimismo, de la población privada de la libertad el 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 encuestada que rindió o firmó una declaración con respecto al proceso de detención, 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 5. Población privada de la libertad que se declaró culpable porque recibió presiones o amenazas por entidad federativa.**

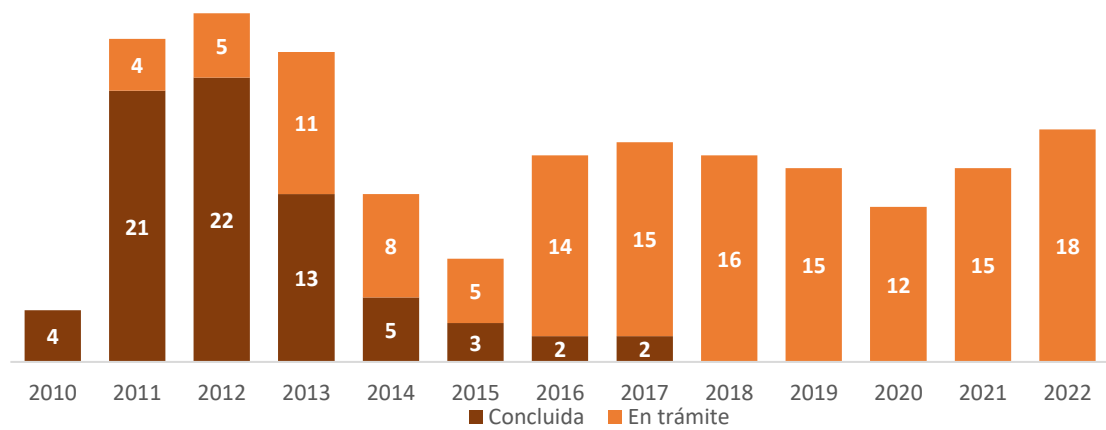


Fuente: ENPOL 2021, INEGI

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos registró de enero a diciembre de 2021, 53 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 las autoridades que presentan un mayor número de quejas interpuestas donde se les señala como responsables o presuntas responsables; las entidades federativas con mayor número de quejas por tortura son el Estado de México con 8, la Ciudad de México con 6 y Jalisco con 4. Asimismo, en el mismo periodo se contabilizan 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.

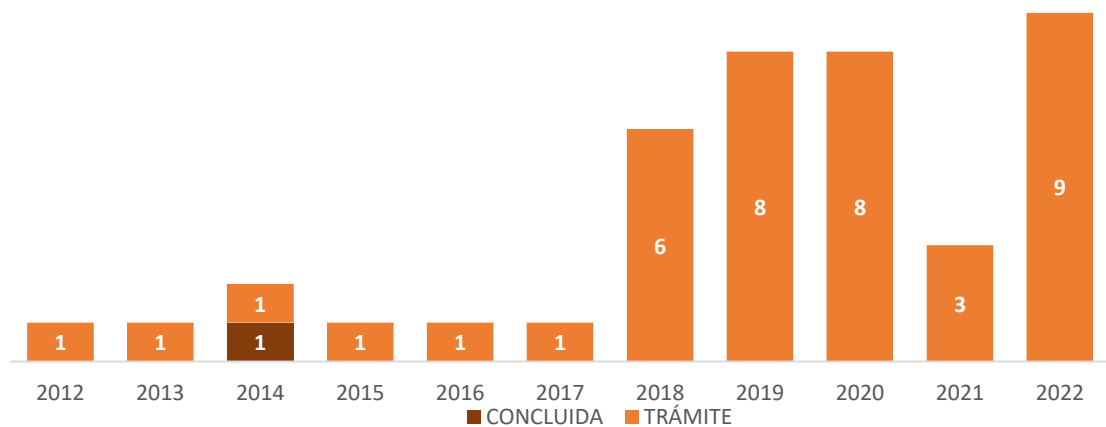
De 2010 a 2022, la CNDH ha emitido diversas recomendaciones por presuntos hechos violatorios de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes, representadas gráficamente a continuación:

**Gráfica 6. Recomendaciones ordinarias emitidas en quejas, que tienen como presunto hecho violatorio de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes, al 1° de agosto de 2022.**



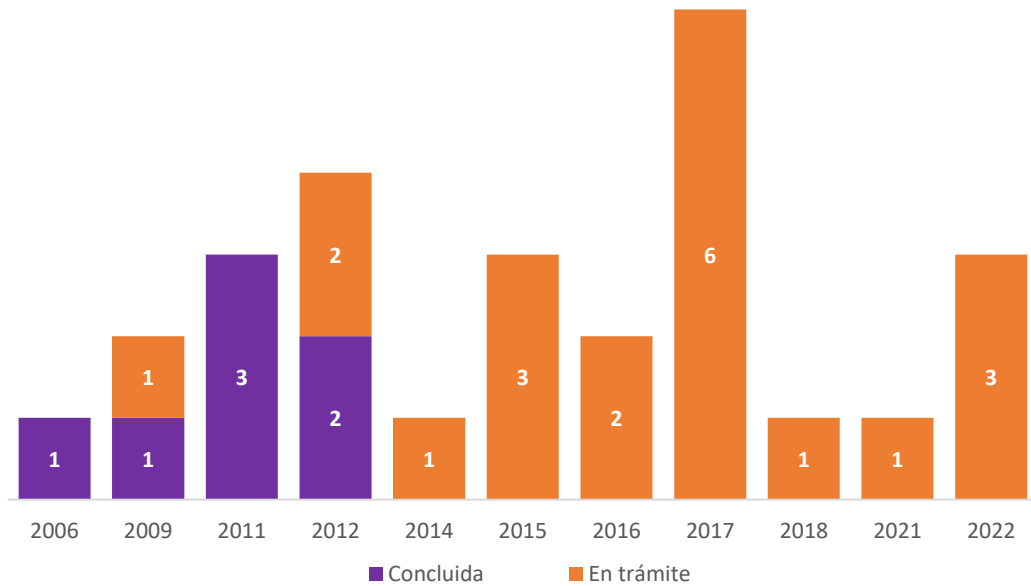
Fuente: CNDH

**Gráfica 7. Recomendaciones por violaciones graves emitidas en quejas, que tienen como presunto hecho violatorio la tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes, al 1° de agosto de 2022.**



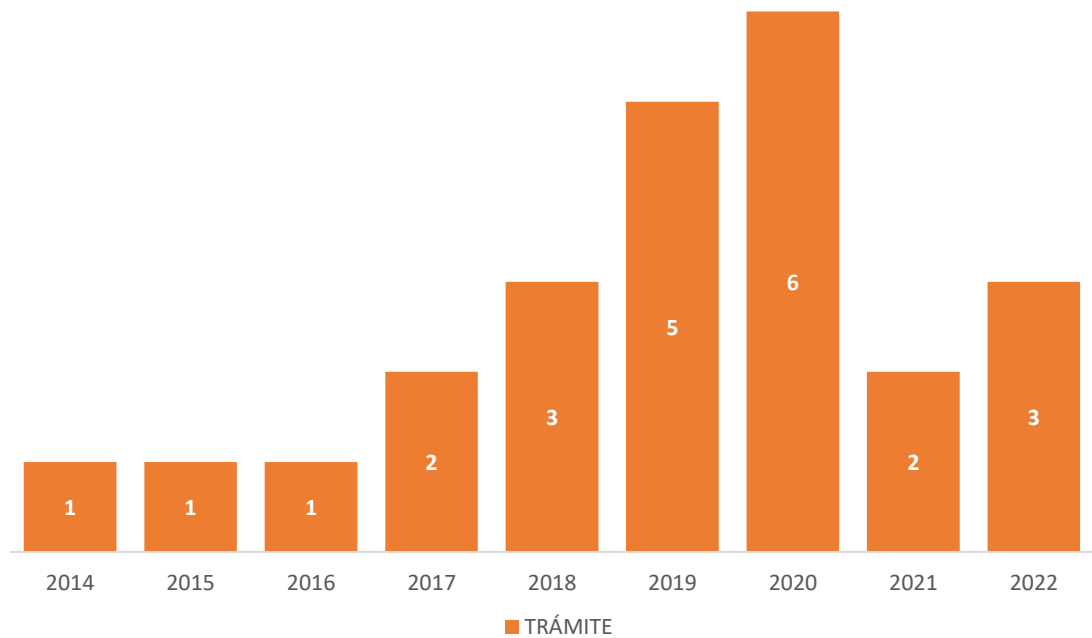
Fuente: CNDH

**Gráfica 8. Recomendaciones ordinarias emitidas en quejas relativas a violaciones a la integridad personal, a desaparición forzada y ejecución extrajudicial, al 1° de agosto de 2022**



Fuente: CNDH

**Gráfica 9. Recomendaciones por violaciones graves emitidas en quejas relativas a violaciones a la integridad personal, a desaparición forzada y ejecución extrajudicial, al 1° de agosto de 2022**



Fuente: CNDH



### **1.2.3. Evolución del problema.**

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, en coordinación con el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) publicaron en 2019 el “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. PRIMERA ETAPA”<sup>5</sup>, en dicho estudio se señala que el 57.2% de las personas sentenciadas recluidas en ocho centros federales dijo haber sido golpeado durante la detención y el 34.6% declaró haber sido forzado a firmar o modificar una confesión.

La Fiscalía General de la República inició un total de 10,787 investigaciones penales (5,753 averiguaciones previas y 5,034 carpetas de investigación) por el delito de tortura, de las cuales, el 19.3% (2,080 expedientes) sigue pendiente de resolver. Del total de esas investigaciones, desde la fecha de su creación, en 2015, y hasta 2018, la Unidad Especializada en Investigación del Delito de Tortura (UEIDT) reportó haber iniciado un total de 3,375 investigaciones (2,154 averiguaciones previas y 1,221 carpetas de investigación) y reportó en febrero de 2018 que se abrieron 8,335 carpetas de investigación y realizado el ejercicio de la acción penal en 1,741 de ellas. En 2017, ordenó la realización de peritajes médico-psicológicos para buscar secuelas de tortura en 17 casos.

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 indirectas.

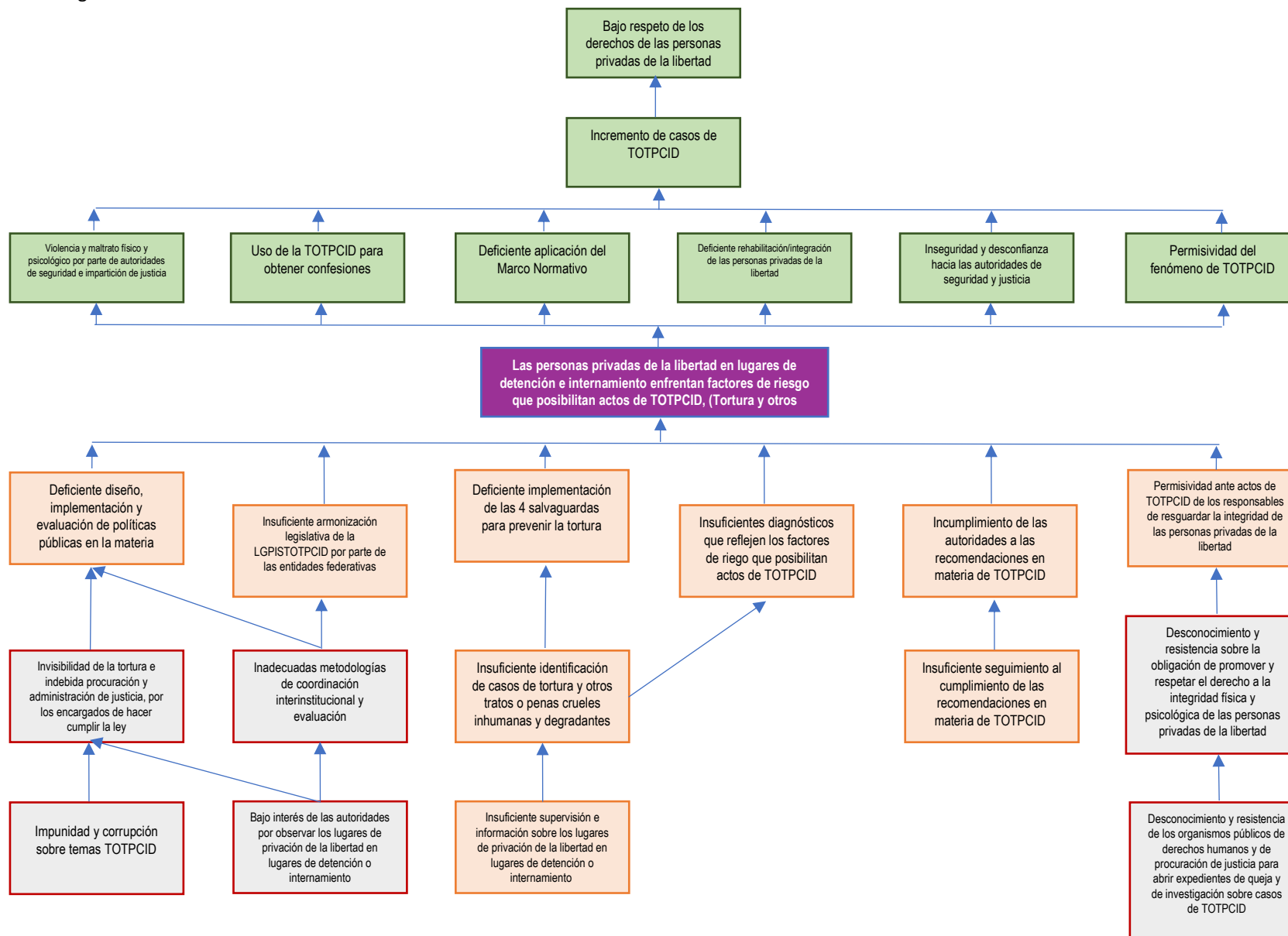
Conforme a los registros de la CNDH, de 2012 a agosto de 2022, se han emitido 210 recomendaciones particulares y 41 de violación grave por el hecho violatorio contra la integridad personal relacionado con la tortura, desaparición forzada y ejecución sumaria o extrajudicial; las anteriores fueron dirigidas a 384 autoridades; el 29.3% identifica a las fuerzas armadas como autoridad responsable, el 18.5% a Fiscalías Generales, 14.3% a Seguridad Pública, y el restante 37.9% a otras autoridades federales, estatales y municipales.

---

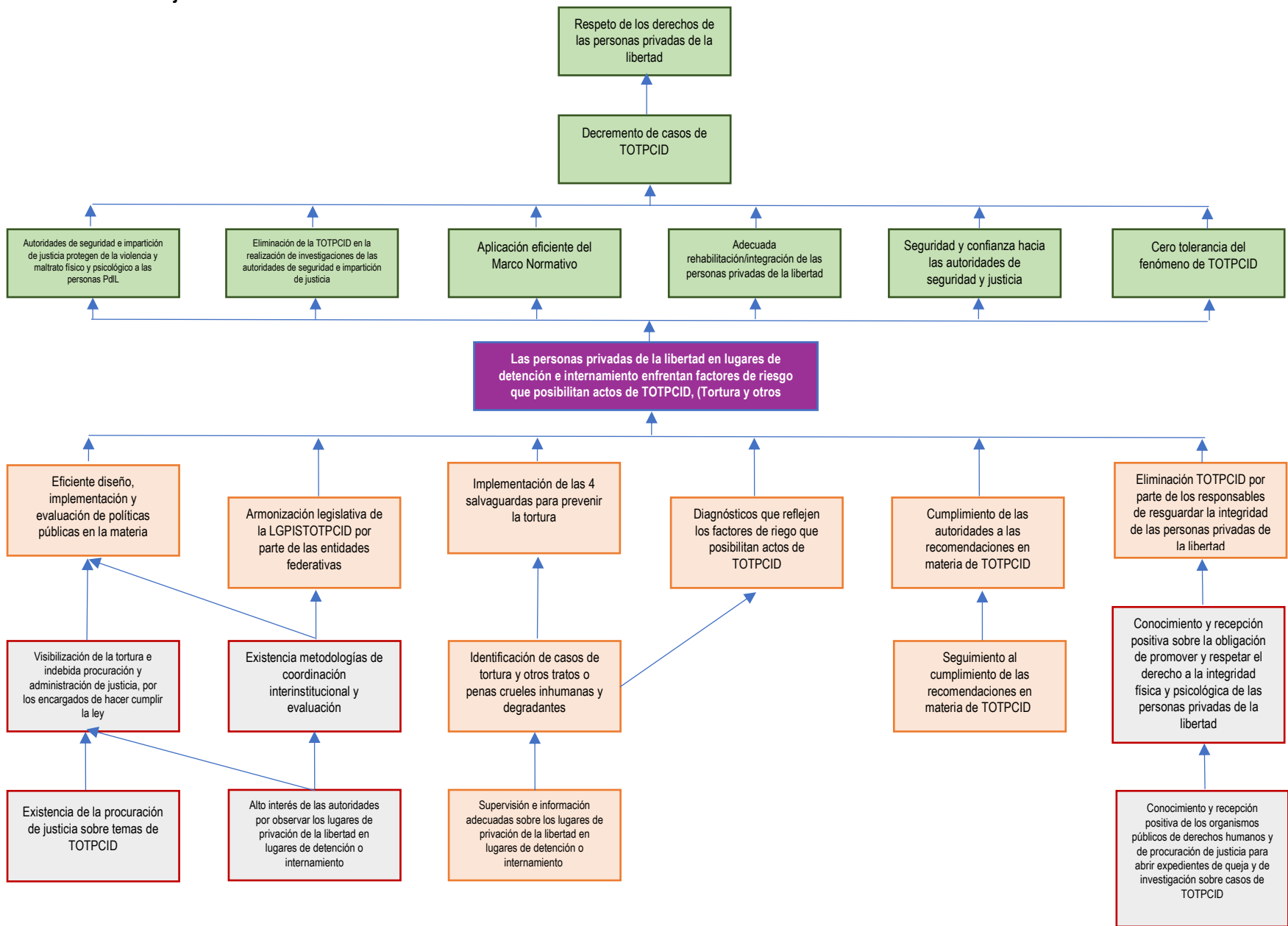
<sup>5</sup> <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Diagnostico-Tortura-2019.pdf>

### 1.2.4. Árbol de problemas

Pregunta Analítica: ¿Cuál es la situación de 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?



### 1.2.5. Árbol de objetivos



#### **1.2.5.1. Determinación de los objetivos del programa.**

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 tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
2. Fomentar que los lugares de privación de la libertad implementen acciones que mitiguen los factores de riesgo que posibilitan la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
3. Contar con un diagnóstico sobre las necesidades de armonización legislativa en las entidades federativas en materia de tortura.
4. Elaborar informes de supervisión, seguimiento y especiales para conocer y fortalecer la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
5. Desarrollar visitas de supervisión, seguimiento y especiales a lugares de privación de la libertad.
6. 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.
7. Sensibilizar a responsables de resguardar la integridad de las personas privadas de la libertad.

#### **1.2.6. Cobertura**

##### **1.2.6.1. 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, que son “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”<sup>6</sup>.

De acuerdo con el Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional de julio de 2022<sup>7</sup>, en México se cuenta con 286 Centros Penitenciarios con capacidad total para 217,038 personas privadas de la libertad. De la cifra anterior, 14 pertenecen al gobierno federal con 28,520 espacios, 13 al gobierno de la Ciudad de México con 27,718 espacios y 259 los gobiernos de las entidades federativas con 160,800 espacios.

En el caso de las fiscalías, de acuerdo con el INEGI, en 2019 el país contó con 3 944 agencias y fiscalías del MP, de las cuales 189 eran del fuero federal y 3 755 del estatal, cantidad que se ha mantenido estable desde 2016. De las agencias y/o fiscalías estatales, 40% están Jalisco, Guanajuato, Nuevo León, Coahuila y Veracruz, entidades que en 2019 tuvieron más de 200 agencias cada una<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Artículo 5, fracción XVIII de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

<sup>7</sup> [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/756205/CE\\_2022\\_07.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/756205/CE_2022_07.pdf)

<sup>8</sup> [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2021/EAP\\_MINPUB2021.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2021/EAP_MINPUB2021.pdf)

En lo respecta a Estaciones Migratorias, de acuerdo con la Dirección General de Control y Verificación Migratoria adscrita al Instituto Nacional de Migración de la Secretaría de Gobernación, se cuentan con 10 estaciones migratorias, 15 estancias provisionales “A” (estancia máxima de 48 horas) y 25 estancias provisionales “B” (estancia máxima de 7 días). De las estaciones migratorias, las que tienen mayor capacidad para alojar personas en situación de movilidad son Tapachula, Chiapas (960); Acayucan, Veracruz (836); Villahermosa, Tabasco (532) e Iztapalapa (502).

En cuanto a hospitales psiquiátricos, según una nota publicada el 10 de octubre de 2018 en el sitio web “Animal Político”, existen 51 centros integrales de salud mental; 32 hospitales psiquiátricos que atienden a 4,000 y 54 villas de transición hospitalaria. Además, 19 estados cuentan con 10 % de hospitales generales con al menos una cama de psiquiatría<sup>9</sup>. Mientras que en el Censo de Alojamientos de Asistencia Social<sup>10</sup> (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 público<sup>11</sup>. 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.

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 centros<sup>12</sup>. Mientras que, en los CAAS, se identificaron 1,782 centros de rehabilitación de adicciones, que no necesariamente son parte del directorio de CONADIC.

---

<sup>9</sup> <https://www.animalpolitico.com/2018/10/datos-salud-mental-mexicanos/>

<sup>10</sup> [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/caas/2015/doc/caas\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/caas/2015/doc/caas_resultados.pdf)

<sup>11</sup> <https://www.gob.mx/profec/documentos/asilos-una-alternativa-para-el-cuidado-y-atencion-de-los-adultos-mayores?state=published>

<sup>12</sup> <https://datos.gob.mx/busca/dataset/directorio-de-establecimientos-residenciales-de-atencion-a-las-adicciones-reconocidos/resource/ebd9d2d7-2756-44d3-937b-f90b5d78ed45>

**Gráfica 10. Lugares de privación de la libertad susceptibles de ser visitados por el MNPT**

