

## POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE INVESTIGACIÓN Y DOCUMENTACIÓN DE LA TORTURA Y/O MALTRATO EN EL MARCO JURÍDICO MEXICANO \*

Carlos Garduño Salinas

### Introducción

Cuando se tiene conocimiento de un caso de tortura o maltrato, pueden ocurrir tres circunstancias, a saber:

- a) Creer los hechos a pies juntillas, sin dejar espacio al beneficio de la duda respecto de la actuación de la autoridad;
- b) Que la autoridad niegue categóricamente los hechos, sin abrir la posibilidad de ninguna investigación o, inclusive, aseverar su inexistencia; y
- c) Condicionar la existencia de los hechos de acuerdo con la persona que los denuncie.

A este respecto, el *Ararteko*<sup>1</sup> (Defensor del Pueblo del País Vasco) ha señalado que, para erradicar la tortura, pueden generarse tres posturas:

---

\* Ponencia presentada por el Director de Atención a Organismos Internacionales de Derechos Humanos y Participación Interinstitucional de la Procuraduría General de la República, durante el Seminario sobre los Instrumentos Nacionales e Internacionales para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura. México, Distrito Federal, noviembre de 2004. El autor es responsable del proceso de contextualización del Protocolo de Estambul a través del Dictamen Médico/psicológico Especializado para casos de Posible Tortura y/o Maltrato y el Acuerdo A/57/03.

<sup>1</sup> Ararteko. *La prevención y erradicación de la tortura y malos tratos en los sistemas democráticos*, Colección Jornadas sobre derechos humanos, núm. 7, País Vasco, 2003, p. 27.

- i. Postura intelectual, a partir de la cual se debe estar abierto a aceptar o admitir la posibilidad que la tortura y el maltrato se cometan;
- ii. Postura ética, a partir de la cual la sociedad democrática renuncia al uso de determinadas prácticas por ser atentatorias contra la dignidad humana.
- iii. Postura política, a partir de la cual el Estado y sus instituciones generan los medios y recursos tanto financieros como humanos para prevenir, evitar y, en su caso, castigar la tortura y el maltrato.

La suma de tales posturas debe ser asumida tanto por la sociedad como el Estado para, de una vez por todas, lograr la proscripción de la tortura y el maltrato. De eso trata esta propuesta: de generar políticas públicas a nivel nacional para erradicar tales prácticas.

El 9 de agosto de 1999, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos adoptó el Manual para la Investigación y Documentación eficaces de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes, mejor conocido como Protocolo de Estambul. Dicho instrumento ofrece directrices internacionales aplicables a la evaluación de aquellas personas que aleguen haber sufrido tortura y malos tratos.

Las directrices que contiene el Protocolo de Estambul no son fijas. Más bien representan normas mínimas, basadas en los Principios de Naciones Unidas, relativas a la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y que deben utilizarse teniendo en cuenta los recursos con los que cada nación dispone.<sup>2</sup>

México es el primer país en el orbe en llevar a cabo el proceso de contextualización del Protocolo de Estambul, el cual consiste en la adecuación de esos principios médicos de documentación e investigación eficaces con las normas jurídicas que regulan el delito de tortura, tanto en su fase de indagación por parte del Ministerio Público como en la etapa de instrucción ante el juez.

<sup>2</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Serie de capacitación profesional, núm. 8, Ginebra, 2001, p. 2.

En nuestro país, la Procuraduría General de la República creó el Dictamen Médico Psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura y/o Maltrato, sustentado, desde luego, en el Protocolo de Estambul. Ese esfuerzo institucional se logró gracias a la asistencia técnica otorgada por muchos de los expertos internacionales que participaron en la génesis de dicho Protocolo. Inclusive la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha considerado ese Dictamen como un referente para la elaboración de la Norma Oficial Mexicana en materia de revisión médica. Ese instrumento al servicio de la sociedad, ayudará a abatir la impunidad de los servidores públicos que han faltado a la confianza depositada en ellos.

Otro aspecto que es importante destacar, es que con esta herramienta se puede proteger a los servidores públicos involucrados en casos de denuncias injustificadas por supuestas violaciones de derechos humanos y tortura. Así, tendrán la certidumbre que ofrece un documento técnico y científico consensuado a nivel internacional, el cual podrá evidenciar su actuación conforme a derecho.

### **Cumplimiento de compromisos internacionales**

México es parte integrante de diversos sistemas de protección de derechos humanos, a saber: de la Organización de Naciones Unidas (ONU), y de la Organización de Estados Americanos (OEA). Por tal razón, el Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, creó la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos,<sup>3</sup> cuyo antecedente inmediato era la Comisión Intersecretarial para la atención de los Compromisos Internacionales de México en materia de Derechos Humanos. Esa comisión es un cuerpo colegiado conformado por diversas Instituciones Federales; dentro de ésta, la Procuraduría General de la República (PGR) tiene el carácter de invitado permanente.

Para el funcionamiento de esa comisión se han conformado subcomisiones de trabajo. La Subcomisión de Derechos Civiles y Políticos —bajo la coordinación de la PGR— está encargada de implementar alternativas de solución para cumplir con lo que se ha denominado “25

<sup>3</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 10 de marzo 2003.

acciones para combatir la tortura, derivadas de las recomendaciones dirigidas a México por mecanismos internacionales de derechos humanos”.<sup>4</sup> Una de estas 25 acciones señala que la Procuraduría General de la República propondrá a todas las instancias de procuración y administración de justicia un modelo de documento técnico, médico-forense, estandarizado, que permitirá documentar la integridad física de los detenidos, a efecto de garantizarla.

En razón de ello, la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia en diversas sesiones ha adoptado acuerdos en el sentido que ese cuerpo colegiado sea la instancia responsable de generar directrices de alcance nacional, y con ello lograr que el resto de las Procuradurías Generales de Justicia se sumen al proceso de contextualización de estándares internacionales en materia de investigación y documentación de la tortura, así como del maltrato.

Como se recordará, el 17 de enero de 2002 apareció publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el “Decreto por el que se aprueba la Declaración para el Reconocimiento de la Competencia del Comité contra la tortura, de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el diez de diciembre de mil novecientos ochenta y cuatro”.

La importancia de ese reconocimiento sobre su competencia radica en que dicho mecanismo podría recibir y examinar las comunicaciones respecto de casos individuales de personas que aleguen ser víctimas de tortura o malos tratos por parte de los agentes del Estado mexicano. Eso, de conformidad con el Artículo 22 de la Convención Contra la Tortura y otros Tratos Cruels, Inhumanos o Degradantes, la cual, como se sabe, fue ratificada por el Senado en el año de 1986.

En el informe presentado en mayo de 2003 por el Comité contra la Tortura de la ONU, con motivo de la visita que hicieron sus miembros a nuestro país en el 2001, en las conclusiones se señalan, entre otras circunstancias:

<sup>4</sup> Ese documento fue consensuado, en 1998, entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones federales participantes en la entonces llamada Comisión Intersecretarial para los Compromisos Internacionales de México en materia de Derechos Humanos.

... en la actualidad los peritos médicos llenan un formulario que difiere de un estado de la República mexicana a otro y que permite únicamente incluir una descripción de las lesiones pero no la manera en que las mismas se produjeron.<sup>5</sup>

Como recomendación final, el Comité contra la Tortura de la ONU mencionó *que en todos los casos en que una persona denuncie haber sido torturada, las autoridades competentes deben iniciar una investigación pronta e imparcial que incluya un examen médico realizado de acuerdo con el Protocolo de Estambul.*<sup>6</sup>

Con relación a este tema, es de mencionarse que en el Cuarto Informe de Gobierno el Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, señaló:

... Nuestra lucha contra la tortura es frontal. La adhesión de la PGR al Protocolo de Estambul confirma nuestro decidido compromiso para erradicar este mal.

Mi gobierno presentó, en abril, una iniciativa de reforma que propone atribuir al Estado la obligación constitucional de garantizar los derechos humanos. Buscamos que su protección sea responsabilidad de los tres órdenes de gobierno...<sup>7</sup>

### **Protocolo de Estambul. Dictamen Médico/Psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura y/o Maltrato**

Una manera fundamental de proteger a las personas contra la tortura y el maltrato, consiste en documentar eficazmente las lesiones físicas y psicológicas; eso permitirá al Ministerio Público y al Juez responsable de los casos, poseer pruebas idóneas que permitan sancionar a los perpetradores de la tortura y el maltrato.

Hace dos décadas se carecía de directrices internacionales para documentar la tortura y el maltrato. No fue sino hasta 1999 que fue presentado al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos

<sup>5</sup> Comité Contra la Tortura CAT/C/75, 26 de mayo de 2003, Conclusión 219, inciso i), p. 69.

<sup>6</sup> *Ibidem.* Recomendación 220, inciso k), p. 72.

<sup>7</sup> Cfr. [www.presidencia.gob.mx/buscador/index.php?contenido=15096&buscar=Protocolo+de+Estambul.&x=12&y=1](http://www.presidencia.gob.mx/buscador/index.php?contenido=15096&buscar=Protocolo+de+Estambul.&x=12&y=1).

Humanos, el Manual para la Investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, mejor conocido como Protocolo de Estambul. Ese manual es resultado de tres años de análisis, investigación y redacción a cargo de más de 75 expertos en derechos humanos, medicina forense, psicología y psiquiatría, que representan a 40 organizaciones e instituciones pertenecientes a 15 países.

La Procuraduría General de la República, bajo el paradigma de procuración de justicia con apego a los derechos humanos, tiene la convicción de incorporar en su actuación los estándares internacionales de protección de los derechos fundamentales de las personas. En tal virtud, buscó el apoyo de los más destacados expertos médicos, que crearon el *Protocolo de Estambul*, para capacitar al personal médico forense de la institución sobre la documentación de la tortura física y psicológica, así como del maltrato. Esos médicos proporcionaron también asesoría para la creación del Dictamen Médico/Psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura y/o Maltrato.

En ese grupo destaca la participación de expertos con reconocimiento internacional tales como los doctores Vincent Iacopino, Robert Bux y Alejandro Moreno, de la *Physicians for Human Rights*; Önder Özkalipci y Caroline Schlar, de la Fundación para los Derechos Humanos de Turquía; Jonathan Beynon, del Comité Internacional de la Cruz Roja en Ginebra; Michael Peel, de la Fundación Médica para el cuidado de las Víctimas de Tortura; Uwe Jacobs, de la Organización Sobrevivientes Internacionales; Bárbara Frey y James Jaranson, de la Universidad de Minnesota; Michael Grodin, de la Universidad de Boston; Kathleen Allden, de la Clínica Psiquiátrica Indochina, Boston y Departamento de Psiquiatría, *Darmouth Medical School*, Lebanon, New Hampshire; José Quiroga, de la Universidad de California; Ricardo Restrepo, del Centro Médico de Boston; Robert Vanerik, del Comité de Derechos Humanos de Nueva York y Nomfundo Walaza, del Centro de Traumatología para Sobrevivientes de Violencia y Tortura de Sudáfrica. Es importante reseñar que los doctores Vincent Iacopino, Önder Özkalipci y Carolina Schlar, fueron los coordinadores del grupo de expertos que creó el Protocolo de Estambul.

El 18 de agosto de 2003 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo número A/057/2003, del Procurador General de

la República, mediante el cual se establecieron las directrices institucionales que deberían seguir los peritos médicos legistas y/o forenses de la Procuraduría General de la República, para la aplicación del Dictamen Médico/Psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura y/o Maltrato en contra de los probables responsables de la comisión de hechos delictivos.

Para la elaboración del dictamen, la Procuraduría General de la República fue asistida por organizaciones internacionales expertas en el tema, como el Consejo Internacional para la Rehabilitación de las Víctimas de Tortura y *Physicians for Human Rights*. El dictamen médico, a su vez, recoge la experiencia acumulada a partir de los trabajos realizados dentro de la fase 1 del Programa de Cooperación Técnica, celebrado entre el Gobierno de México y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el cual se llevó a cabo durante el año 2001.

Para establecer indicadores de medición, el Acuerdo A/057/2003 contempla la creación del *Comité de Monitoreo y Evaluación* del Dictamen Médico/Psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura y/o Maltrato, que será la instancia normativa de operación, control, supervisión y evaluación del Dictamen. Además, se instauró el *Grupo Consultivo del Comité de Monitoreo y Evaluación* del mismo dictamen, el cual es un órgano auxiliar de naturaleza técnica que evalúa primordialmente la calidad de aplicación del dictamen médico y, además, asesora al comité de monitoreo sobre los aspectos técnicos, científicos y profesionales que conlleva esa herramienta.

Con la adopción obligatoria en la práctica pericial de la Procuraduría General de la República del Protocolo de Estambul, México cumple con diversos compromisos a nivel nacional e internacional en materia de derechos humanos, como son:

- Con las resoluciones 2000/32,<sup>8</sup> 2000/43<sup>9</sup> y 2003/33,<sup>10</sup> de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas;

<sup>8</sup> Naciones Unidas. Consejo Económico y Social, E/CN.4/2002/67, 21 de enero de 2002.

<sup>9</sup> Comisión de Derechos Humanos ONU, 60 sesión del 20 de abril de 2000, aprobada sin votación, cuyo anexo contiene los Principios relativos a la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

<sup>10</sup> Comisión de Derechos Humanos ONU, 57 sesión del 23 de abril de 2003, aprobada sin votación. *Cfr.* cap. XI. - E/CN.4/2003/L.11/Add.4.

- Con la 4ª de las 25 Acciones para Combatir la Tortura, derivadas de las Recomendaciones dirigidas a México por los Mecanismos Internacionales de Derechos Humanos;
- Con la acción 34 de la Agenda de Acciones Inmediatas en materia de Derechos Humanos del Gobierno Federal, comprometida por el Presidente de la República, Lic. Vicente Fox Quesada;<sup>11</sup>
- Con las recomendaciones *j)* y *k)* del *Informe sobre México*, de fecha 16 de mayo de 2003, preparado por el Comité contra la Tortura de la Organización de Naciones Unidas, CAT/C/75; y
- Con uno de los aspectos contenidos en el *componente c)* de la segunda fase del *Programa de Cooperación Técnica* celebrado entre el Gobierno de México y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

## **Propuesta de ruta crítica del proceso de contextualización del Protocolo de Estambul**

### *Fase logística*

En este apartado se establece el diseño de requerimientos humanos y materiales indispensables para la contextualización e implementación en cuestión.

### *Fase de implementación normativa médico-legal*

La contextualización del Protocolo de Estambul necesita, forzosamente, de un sustento jurídico que fundamente, motive, y garantice su debida aplicación por parte de los servidores públicos. En razón de lo anterior, es indispensable crear dos documentos, a saber:

1. El dictamen médico/psicológico que documente e investigue actos de posible tortura y/o maltrato. Los dictámenes deberán imprimirse con especificaciones técnicas tales que hagan imposible su falsificación material o reproducción indebida. Para ello, la herramienta médica deberá contar con medidas de seguridad tales como:

<sup>11</sup> *Agenda de Acciones inmediatas en materia de Derechos Humanos del Gobierno Federal*, Gobierno de la República, 2003, p. 11.



- Tiraje controlado y supervisado por las áreas correspondientes de la Procuraduría;
- Folio único seriado;
- Holograma;
- Impresión en papel seguridad;
- Distribución controlada y supervisada por las áreas de inspección interna de la Procuraduría; y o Registro y archivo de los folios utilizados o cancelados, en su caso.

2. Un acuerdo que le proporcione eficacia legal al mismo. Dichos documentos tendrán que publicarse en el órgano de información oficial de que se trate.

### *Fase de inducción especializada*

Dado que el Protocolo de Estambul es un instrumento que para su aplicación requiere de un conocimiento previo en cuestiones de Derecho Internacional de los derechos humanos, es indispensable que los agentes del Ministerio Público, peritos y policías, conozcan los estándares internacionales que están íntimamente relacionados con el Protocolo. Ello ocurre tanto a nivel universal (ONU) como a nivel interamericano (OEA). En ese sentido, se necesita desarrollar una capacitación en dos niveles: básica y especializada. A continuación se detallan los componentes temáticos de dichos niveles.

#### • **Capacitación básica**

##### Curso básico de derechos humanos

El objetivo general de este curso es iniciar un proceso formativo, cimentado en nociones elementales de derechos humanos generadas a nivel nacional e internacional, para informar, actualizar y sensibilizar al personal sustantivo (agentes del Ministerio Público, policías judiciales y peritos) y administrativo de las Procuradurías Generales de Justicia; mediante este curso, se proporcionará la capacitación mínima necesaria que todo servidor público de la institución debe recibir o acreditar para realizar su trabajo adecuadamente, protegiendo y promoviendo los derechos humanos.

### Curso sobre detención

El objetivo general de este curso es dar continuidad al proceso de capacitación en materia de derechos humanos, a través de un programa de enseñanza especializado en detención. Este adiestramiento está dirigido a agentes de la Policía Judicial, para que realicen adecuada y responsablemente el ejercicio de sus labores y, al mismo tiempo, protejan y respeten los derechos humanos.

#### • Capacitación especializada

##### Curso de derechos humanos y combate a la tortura

El objetivo del curso es proporcionar al personal sustantivo y administrativo de las Procuradurías Generales de Justicia, los conocimientos e instrumentos teóricos y prácticos necesarios para combatir y erradicar las causas y los actos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes; de la misma manera, se busca crear en los servidores públicos una cultura que les permita tomar conciencia que este tipo de prácticas, que lesionan gravemente los principios básicos de protección de la dignidad humana, no caben en la institución.

##### Principios rectores del Protocolo de Estambul

El objetivo de este curso es que los peritos médicos y agentes del Ministerio Público conozcan los lineamientos fundamentales de este paradigma internacional, que está orientado a la efectiva investigación y documentación de la tortura y el maltrato.

##### Curso modelo de entrenamiento para la efectiva documentación de la tortura y malos tratos

En este curso deberán abordarse aspectos fundamentales como:

1. Determinación de la tortura;
2. Aspectos periciales;
3. Análisis técnico-dogmático; y
4. Estudio y análisis de casos concretos.

Asimismo, deberá de impartirse un taller práctico en el cual se desarrollen:

1. Aspectos legales para combatir la tortura;
2. Evidencia física de la tortura y el maltrato;
3. Evidencia psicológica de la tortura y el maltrato.

### *Fase de aplicación*

En esta fase convergen los aspectos legales y médicos de la contextualización del Protocolo de Estambul. Es aquí donde se capacitará a los servidores públicos de las Procuradurías Generales de Justicia en el conocimiento y aplicación de los documentos médico-legales a que se hizo referencia en la fase anterior.

### *Fase de seguimiento y asesoría permanente*

Para esta fase, es necesaria la instauración de un mecanismo interno, permanente, de monitoreo y evaluación de la aplicación de la herramienta médica, con la finalidad de corregir, enriquecer y actualizar los criterios de aplicación de la misma.

## **Conclusiones**

El proceso de contextualización del Protocolo de Estambul tendrá beneficios concretos para la ciudadanía. Por primera vez en la historia mexicana existirá un documento técnico, un dictamen médico psicológico especializado, al servicio de todos los mexicanos, de todos aquellos que estén sujetos a la Justicia Federal.

El Protocolo de Estambul es mucho más que un simple dictamen médico, es un instrumento que servirá a la población para denunciar casos de tortura y/o maltrato, atribuibles a servidores públicos tanto de la Federación como de gobiernos locales y municipales.

La instauración del Protocolo de Estambul le reportará a la población beneficios concretos, entre los que destaca la garantía de que en cualquier caso que se considere que los derechos humanos han sido vulnerados –por actos de tortura o maltrato, sean físicos o psíquicos–, la sociedad podrá recurrir a la institución especializada de la PGR para solicitar que los agentes del Ministerio Público de la Federación, o los peritos, apliquen el dictamen inmediatamente.

Por primera vez en su historia el país logró cumplir con los rigurosos criterios científicos y periciales demandados por las Naciones Unidas para que un documento técnico pueda estar al servicio de la población. Sin exagerar, la implementación del Protocolo de Estambul en la PGR fija un antes y un después en la procuración de justicia federal en materia de derechos humanos.

Los buenos servidores públicos de la PGR deben estar tranquilos y confiados; el Protocolo de Estambul les asegura que en caso que reciban injustas denuncias por supuestas violaciones de derechos humanos y tortura, tendrán la certidumbre que ofrece un documento técnico, científico y consensuado a nivel internacional para poner en evidencia que actuaron conforme a derecho.

El Protocolo de Estambul y su implementación en la PGR —a través del Dictamen Médico/Psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura y/o Maltrato—, así como del Acuerdo A/57/03 del C. Procurador General de la República, representan una manera eficaz de luchar contra la impunidad; los malos servidores públicos que vulneren los derechos humanos de las personas, serán sancionados con todo el peso de la ley. Los funcionarios de la PGR queremos ver de frente a la sociedad, deseamos que la sociedad recupere la tranquilidad y su confianza en la institución.