

ACCIONES PARA COMBATIR LA TORTURA.
ADECUACIÓN LEGISLATIVA Y POLÍTICAS PÚBLICAS
EN EL DISTRITO FEDERAL *

Margarita Espino

Al tener por primera vez, desde finales de 1997, un gobierno electo por los ciudadanos del Distrito Federal, se abrieron una gama de posibilidades que permitieron implementar políticas públicas relacionadas con la prevención y sanción de las violaciones de los derechos humanos, a partir de los desastrosos antecedentes de un sistema de procuración y administración de justicia ineficaz y corrupto, ubicando sus dos causas más importantes: la dinámica de represión política heredada de los años setenta, y las fallas endémicas propias de un sistema que pervirtió su función y naturaleza, y cuyo engendro inmediato fue la impunidad.

Una de las primeras medidas puesta en operación por el nuevo gobierno electo fue escuchar abiertamente las observaciones y propuestas planteadas por los ciudadanos, los estudiosos del tema, las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y las organizaciones internacionales; posteriormente se pasó al estudio de los tratados y las convenciones en la materia, comparándolas con la normatividad que regía en el momento y el resultado de su aplicación práctica. Por ejemplo, con base en las primeras dos visitas hechas a nuestro país por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en 1996 y 1998, y la emisión del primer informe derivado de las mismas, el gobierno del

* Ponencia presentada por la Subprocuradora Jurídica y de Derechos Humanos, de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, durante el Seminario sobre los Instrumentos Nacionales e Internacionales para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura. México, Distrito Federal, noviembre de 2004.

Distrito Federal asumió la tarea de revisar la legislación vigente en materia de justicia penal, para proceder a modificar la norma interna y proponer las reformas necesarias ante el órgano legislativo.

La segunda medida puesta en operación consistió en el establecimiento de una política de prevención, a partir de la profesionalización y capacitación de todos los servidores públicos del área sustantiva de la Procuraduría: agentes del Ministerio Público, agentes de la Policía Judicial y peritos. En ese sentido, el esfuerzo se dirigió también a mejorar las condiciones laborales de dicho personal, que se encarga de la investigación del delito. De igual forma, se logró establecer de manera definitiva el servicio de carrera, un aliciente especial para obtener el compromiso de cumplir con la función asignada.

Actualmente, el ingreso a la Procuraduría y la promoción a cargos superiores, en cualquiera de sus tres áreas sustantivas, perito, policía judicial o agente del ministerio público, no puede hacerse de otra forma que por medio del servicio de carrera —a través de los mecanismos establecidos por el Instituto de Formación Profesional, y bajo supervisión directa del Comité, conformado por sus altos mandos, y presidido por el titular de la Procuraduría capitalina—.

Debe destacarse el enorme esfuerzo asumido por el Instituto de Formación Profesional, enfocado a formar nuevas generaciones de policías judiciales bajo el sustento de principios y normas que demandan la protección de los derechos humanos y el respeto a la legalidad. Además, en la actualidad, para ser aspirante a cursar la carrera de Técnico Superior en Investigación Policial, que ha sido reconocida recientemente por la Secretaría de Educación Pública, se debe haber cursado, por lo menos, el segundo año de cualquier carrera universitaria. Aunque la norma prevé un mecanismo de dispensa excepcional, otorgado por el Procurador para que el ingreso y promoción de algún servidor sea directa, por decisión institucional esta facultad ha sido sometida también al escrutinio colegiado del Comité. No obstante, los servidores públicos beneficiados por la dispensa no pueden formar parte del servicio de carrera y, por tanto, no pueden gozar de los estímulos económicos y laborales establecidos para quienes acceden por conducto de los mecanismos de ingreso, capacitación y promoción institucionales. De esta manera, en los hechos, se atiende el espíritu que dio vida a estas disposiciones, de tal forma que de los más de 9 mil 200 elementos que conforman la

plantilla del personal sustantivo de la institución, sólo 42 poseen la dispensa del Procurador.

Otro aspecto importante a destacar es que a principios de la presente administración el Jefe de Gobierno del Distrito Federal fijó como política de su gobierno impulsar todas las acciones necesarias para la erradicación de la tortura; en ese sentido, una de las instrucciones más importantes consistió en encaminar los esfuerzos para llevar a cabo una investigación más eficaz de la misma. Con base en esa política, en la Ciudad de México, tanto en las instituciones públicas locales como en la Procuraduría, la práctica de la tortura no es hoy la violación de derechos humanos más recurrente. No obstante, es un tema que mantiene en alerta constante a los servidores públicos ya que, sea cual fuere el caso, es una de las conductas más reprobables en virtud de la grave lesión a la dignidad humana que con su comisión se propicia.

Aún así, como parte de las políticas públicas puestas en operación para favorecer la investigación y sanción eficaz de la tortura en el Distrito Federal, tanto en 1999 como en el año 2002 se registraron modificaciones legales que implicaron la adición del tipo penal en el Código local, así como la reforma del mismo.

Cuando la Asamblea Legislativa del Distrito Federal adicionó al Código Penal del fuero común el delito de tortura, las organizaciones públicas y privadas de derechos humanos fueron consultadas, y después de un intenso debate, el pleno del órgano legislativo decidió finalmente adoptar lo que se consideró un tipo penal más avanzado que el vigente en ese momento, es decir, el que estaba previsto en la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.¹

¹ La *Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura* de 1991 establece:

Artículo 3º.- Comete el delito de tortura el servidor público que, con motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores o sufrimientos *graves*, sean físicos o psíquicos *con el fin de* obtener del torturado o de un tercero, información o una confesión, o castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido.

La *Reforma al Código Penal para el Distrito Federal* de 1999 estableció:

Artículo 281 TER.- Comete el delito de tortura el servidor público que, con motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores o sufrimientos *graves*, sean físicos o psíquicos, con el fin de obtener, del torturado o de un tercero, información

La principal diferencia consistió en que, mientras en la ley federal los elementos del tipo requerían de la gravedad de los sufrimientos infligidos a la víctima, y que la conducta tuviera una finalidad específica –para obtener una confesión, por castigo o para coaccionarla a realizar determinada conducta–, el nuevo tipo en el fuero común estableció que, para la sanción de la conducta, los sufrimientos debían también ser graves pero sin necesidad de que la conducta delictiva tuviera algún fin determinado, sino que podría realizarse con cualquier otra finalidad, acorde con lo dispuesto por la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.² De conformidad con esa Convención, se dispuso también que se entendía por tortura cualquier método tendiente a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causara dolor físico.

a una confesión, o castigarla por actos que haya cometido o se sospeche ha cometido, o coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada o *con cualquier otro fin*. A quien comete este delito se le sancionará con prisión de tres a doce años, multa de doscientos a quinientos días multa e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos hasta por dos tercios del lapso de privación de la libertad impuesta.

Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de *métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica*.

...

...

Ninguna confesión o información que haya sido obtenida mediante tortura podrá invocarse como prueba.

...

Artículo 281 QUATER.- El servidor público que en el ejercicio de sus funciones conozca de un hecho de tortura, está obligado a denunciarlo de inmediato; si no lo hiciera, se le impondrán de tres meses a tres años de prisión, y de quince a sesenta días de multa.

² La *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura* (ratificada por nuestro país desde junio de 1987), establece:

Artículo 2.- Se entenderá por tortura todo acto realizado *intencionalmente* por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos y mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o *con cualquier otro fin*.

Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica.

Posteriormente, en 2002, cuando se aprobó el Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, el tipo penal de tortura fue modificado a la inversa de como había sido establecido en 1999; es decir, se eliminó el requisito de que la conducta necesariamente requería que la gravedad de los sufrimientos infligidos a la víctima fueran *graves*, pero se consideró que debía tener una finalidad específica, a pesar de la observación hecha en su momento por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en el sentido que eso implicaba un retroceso.³

Otro revés, también observado por el Jefe de Gobierno, consistió en que fueron eliminados dos aspectos fundamentales; en primer lugar, la previsión de que ninguna confesión obtenida bajo tortura podría invocarse como prueba y, en segundo, la relativa a la obligación de todos los servidores públicos, en ejercicio de sus funciones, de denunciar los hechos de tortura de que tuvieran conocimiento.

Finalmente, de manera lamentable, este nuevo código disgregó el capítulo especial creado en 1999, que agrupaba los delitos cometidos contra la dignidad humana —entre los que se encontraba, además de la tortura, la discriminación y la desaparición forzada—. En ese apartado permaneció únicamente la discriminación, pues la tortura fue incluida en los delitos contra la administración de justicia y la desaparición forzada se trasladó también a otro capítulo. Con esas modificaciones, se desvirtuó la idea que este tipo de conductas, especialmente cometidas por los servidores públicos, mas que otro bien jurídico, lesionan la dignidad humana.

³ A pesar de las observaciones planteadas por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la redacción final del *Nuevo Código Penal para el Distrito Federal de 2002*, quedó como sigue:

Artículo 294.- Se impondrán de tres a doce años de prisión y de doscientos a quinientos días multa, al servidor público del Distrito Federal que, en el ejercicio de sus atribuciones o con motivo de ellas, inflija a una persona dolores o sufrimientos físicos o psicológicos *con el fin de:*

I. Obtener del torturado o de un tercero información o una confesión;

II. Castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido; o

III. Coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada o con cualquier otro fin.

...

Artículo 295.- Se entenderá también como tortura y se sancionará con las penas previstas en el artículo anterior, la aplicación sobre una persona de *métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima y a disminuir su capacidad mental, aunque no causen dolor físico o angustia psicológica.*

En ese sentido, algunos tratadistas y defensores de los derechos humanos han considerado que los tipos penales establecidos por la legislación federal y del Distrito Federal, deben incluir como requisito la intencionalidad del sujeto activo, tal y como lo hace la legislación internacional; por ejemplo, la Convención Interamericana –que propone que la conducta del agresor de tortura debe ser realizada con cualquier finalidad y que las lesiones sufridas no necesariamente deben ser graves para sancionarse– sí prevé la intención del sujeto activo, pues de otro modo, de acuerdo con estos estudiosos, se estarían sancionando como tortura aquellas conductas que no llegan a serlo; se debe incluir como requisito la intencionalidad, ya que al sancionar la tortura lo más importante es que se llame la atención sobre la conducta que se realiza a propósito para hacer daño a otro, y no la que se hace por accidente o como producto de circunstancias inevitables. Estos son sólo algunos ejemplos del debate que todavía existe alrededor del tema sobre cuál es el mejor tipo penal para sancionar eficazmente el delito de tortura, sin cometer excesos o injusticias en contra de los servidores públicos.

Otro tema que aún no ha sido abordado en la legislación local y federal es el de la imprescriptibilidad. Existe conformidad en cuanto a la pena privativa de libertad por el delito de tortura impuesta por los códigos; el delito, al ser grave, no permite la libertad del indiciado mientras dure el proceso penal; además, si el indiciado es sentenciado, se reducen en general los beneficios de la libertad anticipada, en virtud del tiempo que las autoridades requieren para su oportuna readaptación social. No obstante, se han advertido casos en los que la dilación o la falta de investigación, intencional o no, propician que la autoridad ministerial considere que la acción ha prescrito y el delito se mantenga impune. Por tanto, es necesario que se inicie también una reflexión al respecto, ya que la tortura es una de las lesiones más graves a la dignidad de las personas.

Además, no debe olvidarse la tesis jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, recientemente adoptada, en el sentido de que el ministerio público no puede renunciar a su atribución constitucional de ejercer la acción penal en cualquier momento, y que es al juez a quien corresponde decidir sobre la prescripción de la sanción. De ese modo, podría decirse que en nuestro país la investigación ministerial de la tortura no prescribe. Falta avanzar aún en el terreno de la

imprescriptibilidad de la pena, cuestión ya planteada en los instrumentos internacionales que sancionan las violaciones de derechos humanos como la tortura.

Ahora bien, por lo que hace al resultado práctico de estas reformas; es decir, si han servido para que la autoridad pueda investigar, perseguir y sancionar eficazmente esta grave violación de derechos humanos, es necesario hacer algunos comentarios sobre la problemática que las instituciones y los servidores públicos responsables de su aplicación enfrentan. En efecto, uno de los primeros problemas es más de índole cultural; existen resistencias para investigar las denuncias que llegan a presentarse; no es difícil que opere una especie de solidaridad corporativa, aún y cuando no sólo se sospeche, sino se sepa, que el compañero ha cometido un delito de tal naturaleza. La eficacia de ese blindaje o complicidad depende de que se reconozca que existe, se asuma y se tomen las medidas para erradicarlo.

Persiste un desconocimiento sobre el compromiso real que tienen los Estados para prevenir y sancionar la tortura. Lamentablemente, durante muchos años el gobierno mexicano firmó y ratificó tratados internacionales y no hubo acciones concretas que permitieran a las instituciones y a los servidores públicos responsables de su aplicación conocerlos, estudiarlos, debatirlos y ponerlos en práctica. Han tenido que pasar muchos años para que apenas hoy se den tímidas muestras de intención para descifrar el espíritu de lo que en aquella época se acordó. Hoy en día, ese desfase ha provocado el rechazo de cualquier medida o exigencia al respecto, a pesar de que nuestra Constitución y la mayor parte de las leyes ordenan ponerlas en práctica; de esa forma el tema se tilda como una moda impulsada por quienes luchan cotidianamente para hacer valer el respeto de la dignidad humana.

Es imprescindible que desde la esfera gubernamental el tema de la prevención y la sanción de las violaciones de los derechos humanos como la tortura se desmitifique, que se aclare que el tema no es un asunto exclusivo de un gobierno, con determinada ideología o posición política, y que se piense que cuando éste se vaya, de nueva cuenta existirá la posibilidad de cometer impunemente cualquier clase de crueldades sobre quien se ejerce el poder. Si somos capaces de reconocernos como seres humanos, el reconocimiento de la existencia de abusos, así como el establecimiento de las políticas de prevención y sanción no tendrán regreso.

Desde el punto de vista de los servidores públicos de la Procuraduría del Distrito Federal, la resistencia para aplicar el tipo penal no se encuentra sólo en la investigación, sino también en la instancia que dirige el proceso penal, es decir, en los jueces. Cuando finalmente la autoridad ministerial decide investigar, acredita la probable responsabilidad y el cuerpo del delito de tortura, y determina ejercitar la acción penal, ésta se tiene que enfrentar, para iniciar los procesos correspondientes y librar previamente las órdenes de aprehensión, a los problemas de interpretación, falta de voluntad y animadversión por parte de los jueces. Existen coincidencias al señalar que el poder judicial representa también un importante obstáculo para sancionar a quien comete el delito de tortura. Falta ahí mucho trabajo por hacer, ya que aún se conservan núcleos importantes que consideran que los tratados internacionales no son más que una intervención en la soberanía nacional y, por tanto, desacreditan las normas o leyes que se derivan de ellos, aunque, paradójicamente, como ya se mencionó, nuestra norma constitucional ya las ha establecido desde hace mucho tiempo.

Al ir venciendo las renuencias para investigar, lógicamente, se ha incrementado el número de expedientes. Desde luego, eso no refleja necesariamente que la tortura vaya en aumento, al menos por cuanto hace a la conducta de los servidores públicos del Gobierno de la Ciudad de México; ese fenómeno obedece también, en buena parte, a la aplicación de políticas encaminadas a actuar con transparencia en el reconocimiento de errores, no sólo actuales sino referidos a hechos cometidos en el pasado. Hemos reabierto expedientes archivados, que desde nuestro punto de vista no se habían investigado correctamente, para tratar de indagar sobre la verdad histórica de los hechos: para saber qué pasó, si el delito realmente se cometió y si la persona que se quejó fue víctima o no de los hechos y, en su caso, quiénes participaron, quiénes lo autorizaron, entre otras indagatorias.

Otra dificultad que hemos encontrado en el camino, estrechamente relacionada con la interpretación del tipo penal de tortura, es la confusión que existe respecto de otros delitos cometidos por servidores públicos, previstos en el Código Penal. Frecuentemente, tanto en los pliegos de consignación como en la determinación del juez, al obsequiar o negar la orden de aprehensión, la tortura se confunde con el abuso de autoridad y el delito de lesiones. Por ejemplo, se ha dicho absurdamente

que el abuso de autoridad subsume la tortura. Necesitaríamos otra sesión para explicar con detalle los argumentos técnicos que se han considerado para procesar a servidores públicos por otros delitos y no por tortura.⁴

Por último, en la Procuraduría del Distrito Federal subyace un problema de atribuciones derivado de la confusión que en la ley generó la desintegración del capítulo sobre la dignidad de las personas, de tal manera que hoy tenemos dos fiscalías que investigan simultáneamente el delito de tortura —la que examina todos los delitos cometidos por los servidores públicos y la que indaga los delitos contra la administración de justicia—, y en cada caso que se presenta prevalece la duda sobre cuál es la fiscalía competente; eso ha hecho imposible la especialización de las áreas ministeriales y sus auxiliares, peritos y policías judiciales.

Para mayor claridad, en el Nuevo Código Penal del Distrito Federal el delito de tortura ya no es una infracción que atenta contra la dignidad humana, sino contra la administración de justicia; entonces, se considera que el bien jurídico tutelado es la buena marcha de la administración de la justicia y no la integridad psicofísica ni la dignidad de las personas en virtud de un ejercicio del poder público desmesurado. En la actualidad se encuentra en estudio la posibilidad de resolver esto de manera inmediata, por medio de la emisión de un Acuerdo

⁴ En un estudio elaborado por la Dirección de Consulta y Legislación, de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, respecto de un caso en el que en dos ocasiones se negó la orden de aprehensión, se hicieron los siguientes comentarios:

1. Con los criterios vertidos por el juez, el delito de tortura no existe, porque siempre está subsumido al tipo penal de abuso de autoridad. Se trata de un inexistente jurídico, descrito en la ley, pero inaplicable y por lo tanto ineficaz.
2. Es claro que una misma conducta puede generar diversos delitos, lo importante es tener claro los distintos elementos que lo conforman y el bien jurídico que protege cada tipo delictivo, situación que al parecer no se da en este caso.
3. En el caso del delito de abuso de autoridad, el bien jurídico tutelado es el servicio público, y se sanciona el uso ilegítimo de la violencia, sin interesar las consecuencias de dicha conducta, ni la intencionalidad.
4. En el delito de tortura se busca salvaguardar la dignidad de las personas. La ley sanciona la conducta consistente en provocar dolores y sufrimientos o la implementación de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o disminuir sus capacidades, desde una posición de poder público, puede haber violencia o no, pero eso no interesa, además siempre existe una intencionalidad para infligir los dolores y sufrimientos.

interno que defina dicha competencia, independientemente de que resulte necesario hacer una modificación legislativa que regrese las cosas a su lugar. Finalmente, además de la expedición de un acuerdo como el referido, se puede hacer mención de algunas propuestas concretas que coadyuvarían al mejoramiento y agilización de las investigaciones por el delito de tortura; una, quizá la más importante, es continuar con la sensibilización y capacitación de todos los servidores públicos para prevenir la comisión de la tortura; particularmente, para quienes tienen a su cargo la investigación –peritos y agentes del Ministerio Público–, se ha sugerido la pronta implementación del Protocolo de Estambul como herramienta básica. Tampoco podemos soslayar ni dejar de insistir en la corrección o mejora de la legislación, básicamente en cuanto a los elementos del tipo penal y al bien jurídico que se pretende tutelar.