

TRATADOS, ESTÁNDARES Y RECOMENDACIONES INTERNACIONALES, INTEGRANTES DE NUESTRO SISTEMA JURÍDICO*

Santiago Corcuera

En primer lugar quisiera agradecer a la Secretaría de Relaciones Exteriores por alojarnos en estas instalaciones; quien me hizo la invitación para participar fue Juan Carlos Gutiérrez, se lo agradezco. Desde luego, quiero agradecerles a Juan José Gómez Camacho, Yanerit Mórغان y a la Subsecretaria Patricia Olamendi, su hospitalidad y la cortesía de habernos invitado para participar en esta actividad académica y de discusión.

Creo que esta actividad abonará en el desarrollo de la cultura de los derechos humanos, y sobre todo –lo que más nos importa– para que arraigue en la práctica, que es de lo que trata esta mesa, es decir, intentar proponer algunas ideas para poner en práctica los estándares internacionales y las recomendaciones elaboradas por los organismos internacionales de derechos humanos.

¿Por qué desde la perspectiva jurídica es importante ponerlos en práctica? Pues porque desde la base constitucional, por ejemplo, en materia de protección cuasi jurisdiccional de los derechos humanos, en el apartado B del Artículo 102, se dice que estos organismos tienen como función la protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano. Se usó esa palabra, “ampara”, que creo está bien usada, aunque no en el sentido técnico de la palabra “amparo”, sino simplemente en el sentido castellano de “proteger” los derechos humanos a través del orden jurídico. Como el orden jurídico –como ya bien se dijo– está integrado por la Constitución,

* Intervención del Coordinador de la Maestría de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana durante el Seminario sobre Instrumentos de Protección Regional e Internacional de los Derechos Humanos, Mayo de 2004, Tlatelolco, D. F.

los Tratados Internacionales, las leyes federales, las constituciones locales y las leyes locales, entre otros ordenamientos, los Tratados Internacionales forman parte integrante del orden jurídico mexicano, y para proteger los derechos humanos es importante tomarlos en cuenta.

A nivel federal, en materia de protección cuasi jurisdiccional de los derechos humanos, la ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) hace referencia, por ejemplo, en el Artículo 2º de su Ley Orgánica, que es un organismo que cuenta con autonomía y que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano. Como dentro del orden jurídico mexicano están los Tratados Internacionales, que han sido suscritos por el Presidente y aprobados por el Senado, hay que tomarlos en cuenta.

El Artículo 6 de la propia ley de la CNDH indica que ésta tiene como atribuciones promover el estudio, la enseñanza y la divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional; lo mismo que formular programas y proponer acciones —en coordinación con las dependencias competentes—, que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México; así como proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios, tratados y otros acuerdos internacionales.

De acuerdo con la misma ley, el Presidente de la Comisión debe tener como atributo, cumplir con el requisito de tener experiencia en materia de derechos humanos o actividades afines reconocidas por las leyes mexicanas y los instrumentos jurídicos internacionales. Es decir, el Presidente de la Comisión debe tener conocimientos sobre los instrumentos internacionales en la materia. La Secretaría Ejecutiva de la Comisión, según lo señala la mencionada ley de la CNDH, debe proponer al Presidente y al Consejo políticas generales en materia de derechos humanos; habrá de seguir a la Comisión ante organismos gubernamentales, no gubernamentales, nacionales e internacionales y, además, realizar estudios sobre tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos.

Luego, el reglamento interno de la CNDH, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de septiembre del 2003, hace la misma referencia que la ley, en el sentido que tiene como objeto esencial la

protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano. Sin embargo, en ese reglamento no hay ninguna referencia a los Tratados Internacionales. Eso no quiere decir, desde luego, que el Consejo Consultivo de la Comisión haya pretendido eliminar de su actuación los Tratados Internacionales, porque hemos visto que no podría ser así. Con la sola referencia del Artículo 1° debería entenderse, implícitamente, que los Tratados Internacionales forman parte de la normativa jurídica mexicana. De cualquier modo, lamento que se hayan excluido, que se haya mutilado al Reglamento de esa referencia específica, a pesar de estar implícitamente mencionados en el concepto “orden jurídico mexicano”.

Existen ciertas cosas que al más alto nivel jerárquico de la normativa hay que recordar y decir. En derecho, por ejemplo, la Convención de las mujeres dice que las constituciones de los países signatarios deberán contener el reconocimiento de la igualdad entre el hombre y la mujer; y que si no lo han hecho aún lo deberán hacer. Entonces, hay ciertas cosas que hay que repetir. Creo que el reglamento anterior de la CNDH lo decía muy bien; en el Artículo 1° y 6° hacía referencia expresa al orden jurídico mexicano y a los instrumentos internacionales que México ha ratificado; el Artículo 6° mencionaba que se recogen en los pactos, convenios y tratados internacionales suscritos y ratificados por México.

La ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) tiene referencias muy similares a las de la ley de la CNDH, en el Artículo 2°; en el Artículo 17, fracción 11; en el Artículo 22 fracción 3ra. y 4ta.; que no voy a repetir porque son muy similares a los de la comisión nacional. El Reglamento Interno de la CDHDF, en diversas ocasiones, sí hace referencia específica a tratados e instrumentos internacionales; tal es el caso del Artículo 2° en materia de definiciones; el Artículo 4° dice que, para el desarrollo de las funciones de la Comisión, se entiende por derechos humanos, los derechos inherentes a la persona y hace referencia a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y a los tratados, suscritos por el Presidente de la República y aprobados por el Senado en los términos que establece la Constitución, y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.

En la ley de la CDHDF se habla, también, de la formulación de programas y de proponer acciones, en coordinación con dependencias competentes, para impulsar el cumplimiento de los tratados, convenciones y

acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos. Eso, desde luego, nos comprueba que las comisiones públicas de derechos humanos deben tomar en cuenta los tratados internacionales, porque forman parte integrante de nuestro sistema jurídico, lo que no necesariamente sucede en todas las comisiones.

Como en esta mesa se analizan consideraciones prácticas acerca de cómo tomar en cuenta las recomendaciones internacionales, me gustaría poner como ejemplo el caso de la tortura y mencionar una experiencia personal. Cuando en enero de 2001 fui designado como consejero de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, una de las primeras cosas que me llamó la atención —leyendo el informe que se me presentaba a revisión—, fue que existieran tantas quejas clasificadas por la Comisión como lesiones o abuso de autoridad. Entonces, pregunté por qué había tantas quejas por lesiones y ninguna por tortura; inmediatamente me informaron que el tipo penal que aparecía en el Código Penal del Distrito Federal decía así; es decir, no era calificada como tortura sino como lesiones. Entonces mencioné: “¿por qué no utilizamos el estándar más protector que es el de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura?” Me indicaron que estaríamos violentando el principio de legalidad que indica que no se puede imponer más pena que aquella prevista en la ley penal. Les sugerí: “eso está muy bien para los jueces penales, pero nosotros no somos jueces penales, nosotros podemos emitir una recomendación por tortura aplicando el estándar mayormente protector contenido en una convención internacional”. Se me contestó que, en todo caso, se estaba siguiendo el estándar de la Convención universal; y respondí que eso no era cierto, porque la Convención universal dice, después de definir la tortura, que en caso de que otro instrumento internacional tenga mayor alcance, se deberá aplicar el estándar de aquel instrumento internacional, sin tomar en cuenta la definición que la propia Convención Internacional Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes propone.

Así que no era cierto que se estuviera tomando en cuenta la Convención Universal o de Naciones Unidas, sino que no se le estaba haciendo caso, porque ella misma se autoexcluye para darle entrada a otro instrumento que ofrezca mayor protección para el torturado. Se generó un debate y se me pidió que preparara un documento, que luego la Comisión Nacional de los Derechos Humanos publicó. Este argumento se sometió a votación del Consejo y éste estuvo de acuerdo en que el criterio del Código Penal

tenía que seguir prevaleciendo. Luego cambiaron las cosas y, para beneplácito nuestro y molestia de las autoridades encargadas de la seguridad pública capitalina, en la actualidad en la CDHDF conductas como la tortura se caracterizan en atención a la definición que la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura propone, dejando a un lado la sustentación prevaleciente en el tipo penal contenido en el Código Penal del Distrito Federal. Éste por cierto, anecdóticamente, copiaba textualmente la definición de tortura propuesta por la Convención Interamericana, sin embargo, tenía el defecto de que usaba el adjetivo *graves* después de las palabras “penas y sufrimientos”. Entonces, para corregir ese error lo único que tenía que haber hecho el legislativo era quitar esa palabra o, quizá, siguiendo el sistema del código penal español, poner una pena más elevada a la tortura cuando hubiese dolor o sufrimientos graves; eso es lo que se hizo en el caso del código penal español, a pesar que el sistema europeo no es tan vanguardista como el interamericano, decidieron soberanamente hacerlo así.

Lo único que debía haber hecho el legislativo del Distrito Federal era tomar la palabra “graves” y eliminarla; sin embargo, con todo y que en el nuevo Código Penal ya no aparece la palabra graves después de las palabras “dolores o sufrimientos”, ahora se dejó fuera, por ejemplo, la tortura por motivos de discriminación y, también, la tortura por cualquier motivo, por ejemplo, para satisfacer los instintos sádicos de un policía. Esto último, de acuerdo con el estándar interamericano sería tortura, de acuerdo con el Código Penal del Distrito Federal no lo es; se dejó fuera eso tan importante.

En la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura se utiliza la definición de la Convención Universal, pero también queda fuera de ella la tortura por motivos de discriminación, y no se toma en cuenta, desde luego, la definición propuesta por la Convención Interamericana. Así, conforme con la Convención Interamericana, se dan muchos casos en los que los jueces federales no pueden castigar a servidores públicos que cometen actos de tortura porque la ley federal para prevenir y sancionarla no contempla esa conducta como tortura.

De acuerdo con la Ley Federal, los jueces no podrían y no deberían castigar como tortura aquello que no está tipificado como tal en la ley penal. Eso genera en México lo que algunos llamamos la *cifra negra* de la tortura, es decir, conductas que debieron ser castigadas como tortura,

pero que no lo son porque nuestra ley penal no las considera así. No estoy acusando a nadie más que al legislador que al tipificar el delito de tortura a nivel federal y del Distrito Federal no hizo su trabajo adecuadamente. No les hago un recorrido de lo que en ese mismo sentido sucede en los Estados de la República porque, entonces, tendríamos que lamentarnos demasiado.

Desde luego, en materia federal y en el Distrito Federal la legislación no cumple con los estándares internacionales. Para solucionar esa situación, lo que podría suceder es que en las comisiones públicas de derechos humanos, tanto en la CNDH como en la del Distrito Federal —creo que en la del Distrito Federal ya está sucediendo, en la CNDH no estoy seguro— se usara el criterio de la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura; primero, para calificar la queja y, después, para emitir en su caso la recomendación, a pesar de lo que dice la ley penal ¿Por qué hacer eso? Porque las comisiones públicas no son jueces, no se estaría violentando el principio de legalidad del Artículo 14 constitucional en materia de juicios, en materia criminal.

Eso haría, en la práctica, que las autoridades se cuidaran de no infligir dolores y sufrimientos “aunque no sean muy graves” a las personas; o, en materia federal, por ejemplo, de no aplicar medios tendientes a anular la personalidad de la víctima, aunque no produzcan dolores físicos o angustia psíquica, que no está considerada como tortura y de acuerdo con la Convención Interamericana sí lo es. Si las autoridades federales empezaran a recibir reconvenciones del Ombudsman nacional en ese sentido, quizás, aunque no se fueran a la cárcel por esa causa, se cuidarían de no cometerlos —porque ya sabemos que el Ombudsman no puede meterlos a la cárcel—. Aunque el juez tampoco los pueda meter a la cárcel por esa causa, por lo menos habría una fuerte presión y las autoridades responsables se estarían cuidando de que el Ombudsman no los señale como torturadores.

En el Gobierno del Distrito Federal se molestan mucho cada vez que hay un señalamiento por tortura fuera del ámbito descriptivo de la tipología penal del D.F. Es una lástima que se molesten, es natural que se molesten; ese es un problema psicológico personal de los torturadores, sin embargo, lo que nos importa es que no torturen.