Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

117° sesión (29 de mayo de 2016)

**Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN)**

27 de mayo de 2016

Informe Alternativo de la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN) para el Comité de Derechos Humanos, acerca de la implementación del [Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)](http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/1966-PactoDerechosCivilesyPoliticos.htm) en relación a la República Argentina, cuyo Quinto informe será considerado por dicho comité durante su 117° sesión, que tendrá lugar en Ginebra, Suiza, el día 29 de mayo de 2016.

La PPN es un ombudsman especializado en la defensa de los derechos humanos de las personas privadas de su libertad y mecanismo de prevención de la tortura con competencia ante las autoridades federales (leyes 25.875 y 26.827).

Ha sido instituido en la órbita del Poder Legislativo de la Nación y cumple su función sin recibir órdenes de otra autoridad.

Su sede central se encuentra en la ciudad de Buenos Aires y cuenta con diez delegaciones regionales en el interior del territorio argentino.

1. **Sumario.**

La República Argentina adhirió al Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes (OPCAT por sus siglas en inglés), obligándose a constituir un Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura antes de mediados de 2007.

Recién a comienzos de 2013 fue promulgada la Ley 26.827, que estableció el marco jurídico de ese mecanismo, denominado “Sistema Nacional para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos y Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes”.

A tres años de la sanción de esa norma, sin embargo, nuestro país aún no ha establecido los mecanismos provinciales para la prevención de la tortura más importantes (por el número de personas y establecimientos que deben visitar), ni ha avanzado en la conformación de las instituciones de coordinación del sistema (el “Comité Nacional” y el “Consejo Federal”).

En el presente documento se ofrece un breve repaso de los escasos avances registrados en la materia desde 2013 a la fecha, así como sobre las falencias observadas en su implementación.

1. **El OPCAT en la República Argentina (2013 a 2015).**

El “sistema” establecido por la ley 26.827 prevé, por un lado, dos organismos de segundo nivel, con funciones de dirección, coordinación y regulación del sistema nacional: el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura (art. 11 inc. b) y el Consejo Federal de Mecanismos Locales para la Prevención de la Tortura (art. 21).

A la vez, dicha ley ha dispuesto la existencia de mecanismos de primer nivel, que deben cumplir sus funciones de prevención de modo directo en jurisdicciones puntuales. Estas instituciones son los “Mecanismos Locales para la Prevención de la Tortura” –que deben ser designados por cada provincia y por la CABA– y la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN), organismo nacional creado en 2003 por la Ley 25.875.

Según el artículo 32 de la ley 26.827, compete a la PPN cumplir las funciones de mecanismo de prevención de la tortura en “todos los lugares de detención dependientes de autoridad nacional y federal”. Ese reconocimiento como mecanismo preexistente, conferido a la PPN en vista de su trayectoria y su diseño institucional compatibles con las exigencias del Protocolo, se tornó operativo desde el momento mismo en que se promulgó la Ley 26.827. Teniendo en cuenta ello, puede afirmarse que nuestro país ha venido cumpliendo con el Protocolo desde enero de 2013 en lo que atañe a la existencia real y efectiva de un mecanismo encargado de velar por la prevención de la tortura en los lugares de detención dependientes de autoridades nacionales y federales; bajo cuya jurisdicción se encuentran aproximadamente entre un cuarto y un quinto del total de las personas privadas de su libertad en nuestro país.

El resto de los privados de su libertad se encuentran detenidos en cárceles y otros locales dependientes de las provincias, a las cuales corresponde designar o crear sus propios mecanismos de prevención, conforme lo establecido por la Ley Nacional 26.827.

Antes de la sanción de esa ley, se habían designado los siguientes mecanismos provinciales: el “Comité de Prevención de la Tortura y otros Tratos y Penas Crueles, Inhumanas y/o degradantes de la Provincia del **Chaco”**, el “Comité Provincial de Evaluación del Seguimiento y Aplicación de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes de la Provincia de **Río Negro”,** la “Comisión Provincial de Prevención de la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes de la Provincia de **Mendoza”** y la “Comisión Provincial de Prevención de la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes de la Provincia de **Salta”**. Mientras que, luego de la promulgación de la normativa nacional, se constituyó en la provincia de **Corrientes** (Ley N°6.280) el “Comité Provincial de Evaluación del Seguimiento y Aplicación de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes”.[[1]](#footnote-1) Con excepción del mecanismo designado en la provincia de Mendoza, las instituciones mencionadas responden al modelo de una “comisión provincial” integrada fundamentalmente por representantes de los tres poderes del estado y de organizaciones de la sociedad civil; todos los cuales cumplen su función en la condición de “representantes” de otras autoridades, sin dedicación plena a esa tarea y sin presupuesto propio.

En base a la experiencia acumulada durante los últimos años en la materia, la PPN ha venido señalando que ese tipo de comisiones fue materia de una observación expresa por parte del Subcomité para la Prevención de la Tortura de las Naciones Unidas (SPT) luego de su visita a nuestro país en abril de 2012. Advirtiendo que los mecanismos provinciales de prevención creados conforme ese modelo “no cumplen necesariamente con los principios de independencia que exige el Protocolo Facultativo”.[[2]](#footnote-2)

La PPN –al igual que otros actores y observadores- ha indicado que la participación del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial en los mecanismos encargados de efectuar las visitas de monitoreo afecta de modo directo su independencia. Requisito indispensable para que puedan cumplir adecuadamente sus funciones y principio básico fijado por la normativa nacional e internacional en la materia. Del mismo modo que la ausencia de recursos presupuestarios suficientes constituye otro aspecto fundamental para que estos mecanismos puedan llevar adelante su tarea, como ha quedado demostrado en el caso de Mendoza.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta fundamental destacar que las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, responsables de más de la mitad de las personas privadas de la libertad en nuestro país no han avanzado en la conformación de sus mecanismos; lo cual resulta de la mayor relevancia en vista de las violaciones a los derechos humanos que se han venido registrando históricamente en las cárceles y otros lugares de encierro de esas jurisdicciones.

En lo que atañe a los dos organismos de segundo nivel previstos en la Ley Nº 26.827 -el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura (art. 11 inc. b) y el Consejo Federal de Mecanismos Locales para la Prevención de la Tortura (art. 21)- tampoco se han registrado avances concretos.

Ello, pese a que durante los años 2014 y 2015 el Poder Ejecutivo Nacional, a través de la Secretaría de Derechos Humanos, proclamó de manera ostensible su voluntad de avanzar en la materia.

En lo que atañe a la conformación del Comité Nacional, resulta de interés destacar el Decreto Nº465/2014, mediante el cual el Poder Ejecutivo Nacional dictó “la reglamentación de la Ley Nº 26.827”.

Ese decreto surgió de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación (SDH), previa consulta al Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y a otros pocos actores, según fuera informado posteriormente por funcionarios de la mencionada dependencia.

La PPN tomó conocimiento de la existencia y contenido del Decreto sólo al momento de su publicación en el Boletín Oficial. Tras lo cual, dado el contenido de su artículo 44, esta institución remitió una comunicación a la Comisión Bicameral Permanente del Defensor del Pueblo de la Nación. En ella se indicaba que la mencionada disposición pretendía imponer un deber y/o dictar una instrucción relativa a las tareas a cargo de este Organismo y/o sobre el modo en que debía proceder en el cumplimiento de sus mandatos legales; lo cual –se afirmaba en la nota– resulta contrario a lo dispuesto por el art. 1° de la Ley 25.875. En vista de ello, de acuerdo a lo establecido por el art. 24 de la Ley 25.875, se hizo saber al Honorable Congreso de la Nación que la PPN continuaría actuando con plena autonomía funcional respecto de toda orden emanada del Poder Ejecutivo.

Más allá de lo anterior, en el Decreto 465/2014 sobresalía el deber que la por entonces Presidenta de la Nación pretendió imponer a la Comisión Bicameral del Defensor del Pueblo de la Nación, de iniciar el procedimiento establecido en el artículo 18 de la Ley 26.827 para la designación de los miembros del Comité Nacional, dentro de “los primeros TREINTA (30) días hábiles, luego del inicio del primer período legislativo posterior al dictado del presente decreto”. Plazo que, dada la fecha de publicación de esa “orden” y lo dispuesto por el art. 63 de la Constitución Nacional, vencería poco más de un año después (a mediados de 2015).

En el marco de la misma iniciativa política, la SDH creó –en julio de 2014– el “área de Implementación del Protocolo Facultativo”; y, a su vez, elaboraron junto a “organizaciones de la sociedad civil del país que impulsan la implementación del Protocolo Facultativo”, un anteproyecto de Reglamento Interno para la Elección de Representantes de la Sociedad Civil al Comité Nacional, que se presentó ante “la Secretaría de la Comisión Bicameral de la Defensoría del Pueblo”; a la vez que mantuvieron “reuniones de trabajo” y “acciones de incidencia” con legisladores nacionales, a los fines de promover la adopción de ese reglamento y la puesta en marcha del proceso de designación de los miembros del Comité Nacional.

A pesar de esas iniciativas, durante el año 2014 no pudieron reunirse en el Poder Legislativo los consensos necesarios para la aprobación formal de esa normativa, ni para puesta en marcha del proceso de selección de los miembros del Comité Nacional.

Durante el año siguiente (2015), la única novedad fue la celebración –el 16 de septiembre de 2015- de una reunión de la Comisión Bicameral Permanente del Defensor del Pueblo de la Nación, en el marco de la cual se tuvieron “por recibidas” las propuestas efectuadas por los bloques legislativos de los candidatos a ocupar los lugares correspondientes a los seis “representantes parlamentarios” (art. 11, inciso “a” de la Ley Nº 26.827), cuya postulación corresponde a los dos bloques más numerosos de cada una de las cámaras del Congreso de la Nación. Dichos candidatos se sumaron al postulado por el Poder Ejecutivo (inciso “d”).

Luego de ello, no se registraron otras novedades en el proceso de designación: ni se aprobó el reglamento aplicable al mismo, ni se convocó a las organizaciones de la sociedad civil a postular los candidatos previstos por el inciso “c” de la norma aludida. Lo cual, habida cuenta el cambio de gobierno y en la composición de las cámaras legislativas ocurrido el 10 de diciembre de 2015, hace necesario comenzar este camino desde cero.

Por otra parte, cabe destacar que nuestra institución (la PPN) ha celebrado –el día 9 de mayo pasado- un convenio de colaboración con el Senado de la provincia de Buenos Aires, con el propósito común de desarrollar acciones conjuntas en el marco del Protocolo y la ley nacional N° 26.627.

Ambas instituciones consideran necesario poner en marcha actividades conjuntas orientadas a lograr la plena vigencia de la mencionada normativa en la Provincia de Buenos Aires, que es responsable de alrededor del 40 % de las personas privadas de su libertad en el país. El propósito específico de ese acuerdo es trabajar coordinadamente en la búsqueda de consensos acerca del reconocimiento, establecimiento o creación de mecanismos de prevención de la tortura en esa provincia.

1. **Sugerencias y recomendaciones.**

En base a la situación descrita en el puno anterior, la PPN expone al Comité de Derechos Humanos:

1. La preocupación respecto a que en la mayoría de las provincias argentinas no esté implementado el mecanismo de prevención de la tortura –y en particular en Buenos aires, Córdoba y Santa Fe que reúnen el mayor número de personas privadas de libertad- Asimismo, sugerimos su pronta promoción atendiendo especialmente a su independencia y presupuesto; conforme las obligaciones establecidas por los artículos 18 del OPCAT y 34 de la ley 26.827.
2. Manifestamos la importancia respecto a que desde el Poder Legislativo de la Nación se proceda a la designación de los miembros del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura, teniendo en especial consideración el artículo 18 del OPCAT en cuanto exige que los expertos que lo integren tengan las aptitudes y los conocimientos profesionales requeridos; así como tenga igualmente en cuenta el equilibrio de género y la adecuada representación de los grupos étnicos y minoritarios del país.

1. Las provincias de Tucumán y Misiones sancionaros leyes orientadas a institucionalizar este tipo de mecanismos, pero los mismos aún no han sido conformados. [↑](#footnote-ref-1)
2. Tan esencial es dicha independencia, que existen serios motivos para afirmar que la designación de mecanismos carentes de recursos institucionales y materiales adecuados puede ser aún peor que su completa ausencia. Como ejemplo de ello puede apuntarse el caso de la provincia de Tierra del Fuego, en donde la gobernadora vetó –mediante el Decreto Nº122/2015– una ley aprobada por la legislatura local el día 4 de diciembre de 2014, mediante la cual se creaba la figura del Procurador Penitenciario en esa jurisdicción. Para lo cual se usó como fundamento la – supuesta– existencia del organismo creado por la Ley 857 del año 2011: el “Comité de Evaluación del Seguimiento y Aplicación de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes”. Ese órgano, para el cual se previó una composición muy similar a los otros mecanismos locales, jamás produjo el menor aporte para la prevención de la tortura y los malos tratos. Pero sirvió para bloquear un avance legislativo posterior, mediante el cual se pretendía crear una institución independiente, con capacidad efectiva de llevar adelante una verdadera tarea de control. [↑](#footnote-ref-2)