

PROYECTO DE DECRETO SUPREMO
IMPLEMENTACIÓN DEL MECANISMO NACIONAL DE
PREVENCIÓN DE LA TORTURA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Fundamentos

1.- La prohibición absoluta de la tortura de acuerdo a los tratados de derechos humanos y a la Constitución Política.-

La práctica de la tortura es una violación de los derechos humanos particularmente grave y condenable, tanto por el derecho internacional y el derecho interno. En el ámbito internacional, la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 5 señala que: <Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes>.

El Perú es Estado parte de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes¹, de la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura², así como del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional³. Estos instrumentos internacionales obligan al Estado peruano a asumir medidas concretas de implementación de mecanismos en el ámbito nacional, a efectos de satisfacer las respectivas obligaciones internacionales.

Así mismo, la Constitución Política del Perú en su artículo 2 inciso 24 literal h), establece que: <Nadie debe ser víctima de violencia moral, psíquica o física, ni sometido a tortura o a tratos inhumanos o humillantes [...]. Por consiguiente, el Código penal peruano ha establecido penas entre 5 y 20 años para los autores del delito de Tortura.

De acuerdo a lo señalado, se admite ampliamente que la prohibición absoluta de todas las formas de tortura -tanto física como psicológica-, pertenece hoy en día al dominio del *ius cogens*, es decir, constituye una norma imperativa que no puede dejar de ser observada bajo ninguna circunstancia; así lo establece la Corte Interamericana de Derechos Humanos: “aun en las circunstancias más difíciles, tales como guerra, amenaza de guerra, lucha contra el terrorismo y cualesquiera otros delitos, estado de sitio o de emergencia, conmoción o conflicto interior,

¹ Aprobada por Resolución Legislativa N° 24815 de 12 de mayo de 1988. Instrumento de Ratificación de 14 de junio de 1988, depositado el 7 de julio de 1988.

² Depósito del Instrumento de Ratificación de 28 de marzo de 1991.

³ Aprobado por Resolución Legislativa N° 27517. Ratificado por Decreto Supremo N° 079-2001-RE, publicado el 09 de octubre del 2001.

suspensión de garantías constitucionales, inestabilidad política interna u otras emergencias o calamidades públicas”⁴.

Todo Estado y en particular el Estado peruano está en la obligación de tomar medidas para impedir la comisión de actos de tortura (artículo 2.1 Convención contra Tortura) así como en el deber de prevenir, investigar, juzgar y sancionar a los responsables de un acto de tortura, cuando exista una denuncia o se tenga razón fundada de la comisión de este delito (artículo 6 Convención Americana para Prevenir y Sancionar la Tortura).

En cuanto al desarrollo de acciones dirigidas a prevenir los actos de tortura, la Asociación para la Prevención *de* la Tortura (APT)⁵ considera que “generalmente la tortura y los malos tratos se producen en lugares de detención aislados, en donde los que practican la tortura están asegurados de estar fuera del alcance de una supervisión y rendición de cuentas eficaz”. Precisamente, el deber de prevenir razonablemente las violaciones a los derechos humanos, se encuentra comprendido dentro de la obligación general del Estado de “garantizar” el derecho a la integridad personal, así como el libre y pleno ejercicio de los derechos fundamentales.

2.- La problemática de la tortura en el Perú

Pese a la existencia de instrumentos nacionales e internacionales, la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, constituye uno de los problemas más serios de violaciones de derechos humanos en el Perú. Si bien es cierto que la situación actual es diferente al periodo comprendido de 1980 -2000, en el cual la práctica de la tortura fue sistemática, ésta no deja de ser preocupante. La Defensoría del Pueblo ha reportado 139 presuntos casos de Tortura, entre agosto de 2006 a septiembre de 2007. Tanto el Tribunal Constitucional (Exp. 2333-2004-HC/TC [29/10/2004]) como la Corte Suprema de Justicia (sentencia recaída en la Resolución N° 1276-2005) han destacado el carácter grave de este delito.

⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri, párr. N° 111.

⁵ Asociación para la Prevención contra la Tortura. Establecimiento y Designación de Mecanismos Nacionales de Prevención. Ginebra. 2007. 4 p. Es importante resaltar que la APT es un organización internacional no gubernamental que trabaja en prevenir la tortura y los malos tratos a través de la de la defensa de la implantación de normas y principios internacionales que prohíban la tortura, y de otro lado, a través de la promoción de mecanismos de control.

Así mismo, es preciso señalar que el Perú ha sido condenado en 12 oportunidades por la Corte Interamericana de Derechos Humanos por actos de tortura⁶ y por casos de tratos crueles, inhumanos o degradantes⁷.

Por otra parte, los organismos del sistema universal de protección de derechos humanos también se han pronunciado sobre la situación de la tortura en el Perú; así, en las Conclusiones y Recomendaciones del Comité contra la Tortura (CAT) tras el examen del Cuarto Informe del Perú se señaló que: “El Comité toma nota de la disminución en el número de quejas contra la policía por actos de tortura presentadas ante la Defensoría del Pueblo durante el período entre 1999 y 2004. Sin embargo al Comité le preocupa que continúen registrándose quejas contra oficiales de la policía nacional, las fuerzas armadas y el sistema penitenciario. Asimismo, le preocupa que continúen registrándose quejas de los reclutas que prestan servicio⁸ militar en materia de tortura y tratos crueles. El Estado Parte debe adoptar medidas eficaces para impedir la tortura en todo el territorio bajo su jurisdicción. El Comité le recuerda al Estado Parte su obligación de investigar pronta, imparcial y eficazmente todas las denuncias presentadas y asegurar que se impongan sanciones adecuadas para los condenados así como que se otorguen reparaciones a las víctimas”⁸.

Por lo anteriormente señalado, urge tomar medidas para que el Estado peruano pueda prevenir eficazmente la tortura. Por ello, es importante poner énfasis en los mecanismos no judiciales de prevención de esta práctica.

II. Considerando

1.- Antecedentes

Las visitas preventivas a centros donde se encuentran personas privadas de su libertad y los Mecanismos Nacionales de Prevención, son medidas establecidas por el Protocolo Facultativo de la Convención contra la tortura (FPFCT), para la prevención de esta práctica que cuentan con importantes antecedentes.

⁶ Caso Loayza Tamayo Vs. Perú (Sentencia de Fondo, Párrafo N° 58); Caso Castillo Páez Vs. Perú (Sentencia de Fondo, Párrafo N° 66); Caso Cantoral Benavides (Sentencia de Fondo, Párrafo N° 106); Caso Hermanos Gómez Paquillauri (Sentencia de Fondo N° 118 y 119); Sentencia Gómez Palomino (Sentencia de Fondo, Párrafo N° 37); Caso García Asto (Sentencia de Fondo, Párrafo N° 231); Caso Bernabé Baldeón (Sentencia de Fondo, Párrafo N° 126 y 130); Caso Castro Castro (Sentencia de Fondo, Párrafo N° 350); Caso la Cantuta (Sentencia de Fondo, Párrafo N° 113); Caso Cantoral Humaní (Sentencia de Fondo, Párrafo N° 140).

⁷ Caso Castillo Petruzi y otros vs. Perú (Sentencia de Fondo, Párrafo N° 197), Caso De la Cruz Flores Vs. Perú (Sentencia de Fondo, Párrafo N° 136), Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú (Sentencia de Fondo, Párrafo N° 108).

⁸ Examen de los informes presentados por los estados partes en virtud del artículo 19 de la convención CAT/C/PER/CO/4 25 de julio de 2006.

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), fue la primera organización que impulsó medidas de protección de personas detenidas, estableció un sistema de visitas a lugares de detención, realizados por un órgano imparcial y experto⁹. Para el CICR, después de los heridos y los enfermos, los detenidos han sido la tercera categoría de personas vulnerables a las que han dado protección prioritaria¹⁰.

Inspirándose en esta práctica, la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa propuso la elaboración de un tratado europeo a partir de un proyecto de Convenio europeo establecido por la Comisión Internacional de Juristas y el Comité Suizo contra la Tortura. La Convención Europea para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Inhumanas o Degradantes de 1987¹¹, estableció las visitas preventivas a los lugares de detención llevadas a cabo por el Comité Europeo para la prevención de la tortura y los castigos inhumanos y degradantes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa. Las visitas realizadas fueron tan positivas, que las Naciones Unidas, en el decenio de 1990, decidieron seguir adelante con el proceso de redacción de un tratado universal que instituya tales prácticas de prevención contra la tortura. El 18 de diciembre de 2002, la Asamblea General (A/RES/57/199) aprobó finalmente el Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes en el cual figuran importantes elementos innovadores en comparación con su homólogo europeo.

Es importante destacar que a la fecha de aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes en muchos países preexistían organismos que realizan visitas a lugares de detención tales como el Comité de Visitas (Bahamas), Visitas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (India), Asociación Marroquí de derechos Humanos (Marruecos), Comisión Nacional de Derechos Humanos (Uganda)¹². A nivel latinoamericano, la Procuración

⁹ En virtud de las Convenciones de Ginebra del 12 de agosto de 1949 y de sus Protocolos adicionales de 8 de junio de 1977.

¹⁰ Alain Aeschlima, La protección de los detenidos: la acción del CICR tras las rejas. En: Revista Internacional de la Cruz Roja N° 857, pp.83.

¹¹ Como lo señala Julia Ruiloba: El Comité Europeo para la prevención de la Tortura (CPT) ha sido creado con el fin de reforzar los mecanismos ya existentes de protección contra la tortura y los malos tratos. A través de sus visitas, el CPT examina el trato otorgado a las personas que se encuentren privadas de libertad en comisarías de policía, prisiones, centros de detención de extranjeros, centros de menores, hospitales psiquiátricos, etc. La eficacia práctica de este original mecanismo de control, trasladado recientemente al ámbito de Naciones Unidas, se demuestra por medio del cumplimiento de las recomendaciones del CPT al que quedan obligados los Estados. Julia Ruiloba Alvaríño. El Convenio Europeo para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes. Su aplicación en España. Madrid: Dykinson. 2005.

¹² Amnistía Internacional. Prevenir la Tortura en el ámbito nacional. Guía para el establecimiento de mecanismos nacionales de prevención (Índice AI: IOR 51/004/2004). Londres: 2004, 7p. y ss.

Penitenciaria (Argentina), la Pastoral Penitenciaria (Brasil) y la propia Defensoría del Pueblo del Perú.

2.- Implementación del sistema de visitas periódicas según el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura

El Protocolo Facultativo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes¹³ (FPFCT), es un tratado internacional que establece un sistema de visitas periódicas a los lugares en que se encuentren personas privadas de su libertad, a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes, con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. A decir del Relator Especial contra la Tortura, el Protocolo Facultativo se constituye como: “el método más eficaz e innovador para la prevención de la tortura y los malos tratos en todo el mundo”¹⁴. Se ha destacado el carácter innovador del FPFCT pues: “La combinación de organismo de visitas nacionales e internacionales que establece el Protocolo es una innovación en el derecho internacional [que se] acoge con satisfacción”¹⁵.

Asimismo, el Protocolo Facultativo establece un sistema dual de prevención de la tortura, constituido por un mecanismo internacional y otro nacional. El mecanismo internacional es el “**Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT)**” que actuará de manera complementaria con el **Mecanismo Nacional de Prevención (MNP)**, una entidad nacional designada por cada Estado parte. A continuación se desarrollara la naturaleza netamente preventiva y las competencias de este sistema de protección contra la tortura.

3.- El enfoque preventivo del Sistema de prevención contra la tortura

La labor de prevención de los Estados contra la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes es amplia; y exige abarcar toda forma de maltrato de las personas privadas de libertad. Debido a que los efectos psíquicos y físicos sobre una persona víctima de tortura son irreparables, es preciso que el Estado peruano tenga en cuenta que las acciones de prevención tienen la máxima importancia¹⁶.

¹³ Aprobado por el Congreso de la República del Perú el 19 de julio de 2006, mediante la Resolución Legislativa N° 28833. Luego, a través del Decreto Supremo N° 044-2006-RE, se ratificó el Protocolo Facultativo, realizándose el depósito del instrumento de ratificación el 14 de septiembre de 2006.

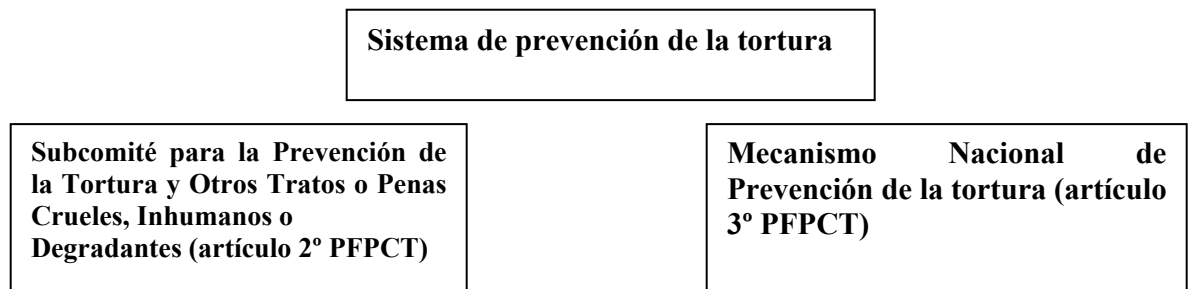
¹⁴ Informe provisional presentado por el Sr. Manfred Nowak, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la cuestión de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de conformidad con la resolución 60/148 de la Asamblea (A/61/259) p. 19.

¹⁵ Amnistía Internacional. Op. Cit. 14 p.

¹⁶ Redress. Guía de Implementación Nacional de la Convención de la Tortura y otros tratos o penal crueles, inhumanos, degradantes. Londres: The Redress Trust. 2006. 50 p.

Por ello, el sistema de visitas preventivas que desarrolla tanto el Subcomité como el Mecanismo Nacional de prevención, busca anticiparse a la perpetración de actos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes; actuando bajo los principios de cooperación. Para lograrlo “las visitas preventivas tienen por fin estudiar las características jurídicas del sistema y la práctica existente, en particular las condiciones, con objeto de determinar si hay deficiencias de protección y que las salvaguardias deben fortalecerse”¹⁷. Es preciso resaltar que el enfoque preventivo tiene una visión de futuro, al examinar buenas y malas prácticas, se busca sacar partido de las protecciones existentes y eliminar o reducir al mínimo las posibilidades de abuso¹⁸.

Por ello, para lograr la finalidad preventiva, el Mecanismo Nacional de protección contra la Tortura debe ser designado de manera que funcione de forma armoniosa, organizada y coordinada con el Subcomité de prevención contra la tortura, de tal forma que se constituya en un verdadero “sistema”.



Cabe señalar que las visitas a los centros de detención son parte de un sistema innovador que incluye el diálogo y acción, entre un componente nacional y otro internacional, que actúan con un carácter preventivo en vez de reactivo, cuyo enfoque se centra en el monitoreo y el análisis general de la situación de detención, más que en casos individuales. Y es sobre todo un sistema de colaboración con las autoridades, no se trata de un sistema de denuncia y sanción. Por ello podemos señalar que las visitas periódicas se basan en dos pilares:

- Diálogo constructivo con autoridades, fundado en recomendaciones detalladas surgidas de un análisis independiente y especializado del sistema de detención, que se basa en información de primera mano recogida durante las visitas;

¹⁷ Comité contra la Tortura. Primer Informe Anual del Subcomité para la Prevención de la tortura y otros tratos o penal crueles, inhumanos o degradantes (Febrero de 2007 a marzo de 2008).CAT/C/40/2. Párrafo N° 11.

¹⁸ Loc. Cit.

- Las constantes visitas a los centros de detención y la atención de los casos, que pueden contribuir a que en el futuro, gracias a la observación directa, los funcionarios encargados de la seguridad no incurran en actos de tortura.

4.- El sistema de visitas del Subcomité para la prevención de la tortura

Los 10 expertos miembros que conforman el Subcomité para la Prevención de la Tortura fueron designados en diciembre de 2006, tras la entrada en vigor del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, Inhumanos o Degradantes, y celebró su primera sesión en Ginebra en febrero del 2007. Y es el protocolo en mención, el instrumento internacional que habilita a los miembros del Subcomité –en los Estados que han ratificado el Protocolo- a realizar visitas regulares a los centros de detención y a entrevistarse en privado con los detenidos. La labor del Subcomité se guiará por los principios de confidencialidad, imparcialidad, no selectividad, universalidad y objetividad (párrafo 3 del artículo 2º del Protocolo Facultativo).

De acuerdo al artículo 11º del Protocolo Facultativo, el Subcomité se encuentra habilitado para desarrollar las siguientes actividades:

- a) Visitará los lugares en los que haya o pueda haber personas privadas de libertad;
- b) Por lo que respecta a los mecanismos nacionales de prevención, asesorará y ayudará a los Estados partes, cuando sea necesario, en su establecimiento; mantendrá contacto directo con los mecanismos nacionales de prevención y les ofrecerá formación y asistencia técnica; asesorará y ayudará a los mecanismos nacionales de prevención en la evaluación de las necesidades y las medidas destinadas a fortalecer la protección contra los malos tratos; y hará las necesarias recomendaciones y observaciones a los Estados partes con miras a reforzar la capacidad y el mandato de los mecanismos nacionales de prevención;
- c) Cooperará con los órganos competentes de las Naciones Unidas, así como con organismos internacionales, regionales y nacionales, en la prevención de los malos tratos.

De lo anteriormente señalado, la actividad del Subcomité tiene tres características principales:

1. Es un organismo que realiza visitas a lugares de detención;
2. Es un organismo asesor y de ayuda a los Estados Partes y a los mecanismos nacionales de prevención;

3. Es un organismo que se integra y coordina con los mecanismos existentes.

De conformidad con el artículo 4 del PFPCT, el Estado debe permitir la realización de visitas del Subcomité a cualquier lugar bajo su jurisdicción y control donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad. Cabe destacar que las visitas que realiza el Subcomité se realizan bajo los dos principios que constituyen el núcleo del PFPCT: la cooperación y la confidencialidad. Así, el Subcomité comunicará sus recomendaciones y observaciones con carácter confidencial al Estado y si fuera oportuno al Mecanismo Nacional. Asimismo, el Subcomité podrá publicar su informe conjuntamente con sus observaciones si el Estado se lo solicita, o si el Estado hace pública una parte del informe.

5.- El sistema de visitas del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP)

Los Principios de París (Principios relativos al Estatuto y Funcionamiento de las instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos), entre otras fuentes internacionales de protección de los derechos humanos consideran necesario que se adopten las siguientes medidas:

- Constitución de un Mecanismo Nacional de Prevención independiente y eficaz.
- Financiamiento adecuado que permita su funcionamiento eficiente.
- Acceso a toda información de forma plena y segura
- Acceso amplio a los lugares de detención y a los detenidos
- Comunicación directa del Subcomité, sin restricciones y sin interferencia de terceros.
- Cumplimiento de las recomendaciones del Mecanismo Nacional de Prevención.

5.1.- Lugares de detención:

El Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, Inhumanos o Degradantes emplea una definición amplia sobre “lugares de detención” y considera inapropiado definirlo. Pero en aras de brindar precisión, se enumeran, en el presente decreto supremo, los principales lugares en donde podrían encontrarse personas privadas de su libertad.

5.2.- Independencia

- Independencia funcional.-

Para el ejercicio independiente de sus funciones los miembros del MNP gozarán de autonomía frente a los poderes del Estado y de otras instituciones gubernamentales.

- Independencia financiera.-

El presupuesto que se asigne al MNP es sumamente importante para desarrollar un adecuado trabajo de prevención. Por ello, la asignación de recursos al MNP dependerá de los siguientes aspectos:

- Numero de lugares de detención
- Densidad de la población privada de libertad
- Distancia a recorrer para realizar visitas
- Universo de personal asignado al Mecanismo Nacional

5.3.- Garantías y poderes respecto a las visitas

El MNP podrá acceder a todas las instalaciones de los lugares de detención (Zonas de residencia, celdas de aislamiento, patios, zonas de actividad física, cocinas, talleres, instalaciones educativas y sanitarias, dependencia del personal entre otros). Además gozará de la libertad de poder elegir los lugares que visitará. En cada una de estas visitas los responsables del centro de detención deberán - bajo responsabilidad funcional-, entregar información exacta y actualizada sobre el número de personas privadas de libertad y la relación de internos que se encuentran sometidos bajo sanción disciplinaria.

El MNP tiene la plena garantía de realizar visitas sin previo aviso, ello se debe a que estas visitas sirven para que el MNP se forme una mejor idea de la vida cotidiana de las personas en los lugares de detención. De esta forma no se corre el riesgo de que se encubran o modifiquen determinadas circunstancias o se traslade o se amenace a algunas personas, o se les impida reunir con el personal del MNP¹⁹.

Los tipos de visita que se pueden realizar -sin tener el carácter de exhaustivo- son los siguientes:

- Visitas pormenorizadas

Estas visitas tienen el objetivo realizar: “un análisis detallado del sistema de detención, encaminado a detectar las causas profundas que dan o que pueden dar lugar a la tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes (Incluyendo las condiciones de detención por debajo de los estándares internacionales), y formular recomendaciones acerca de cómo aborda estos problemas desde un punto de vista práctico y normativo”²⁰.

¹⁹ Con un criterio similar *vide* Relator especial de las Naciones unidas sobre la cuestión de la tortura. Informe 2006 a la Comisión de Derechos Humanos(E/CN.4/2006/6) (16 de diciembre de 2005). Párr. 24.

²⁰ Asociación para la Prevención contra la Tortura. Establecimiento y designación de Mecanismos Nacionales de Prevención. Ginebra. 2007. p. 33

- Visitas ad hoc

Este tipo de visitas tiene como objetivo hacer el seguimiento de las recomendaciones y asegurar que las personas detenidas no hayan sufrido represalias. Estas visitas serán aleatorias y el MNP tendrá el derecho de acceder a cualquier lugar de detención en cualquier momento y sin aviso previo. Estas visitas se realizarán también en respuesta a una situación inesperada (fallecimiento, motín u otra situación de urgencia).

- Monitoreo continuo

Tienen como finalidad establecer visitas ininterrumpidas como un efecto disuasivo, para evitar que se puedan desarrollar situaciones que puedan representar un grave riesgo para la integridad de las personas detenidas.

6.- El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en el Perú estará constituido por la Defensoría del Pueblo, que deberá establecer una estructura específica para su funcionamiento.

7.- La urgencia de implementar el Mecanismo Nacional de prevención

El Protocolo Facultativo fue ratificado por el Perú en el 2006, entrando en vigencia el 14 de octubre de 2006. En consecuencia, el Estado peruano debía establecer el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) en un plazo máximo de un año (14 de octubre de 2007). Sin embargo, el Estado peruano se encuentra actualmente en moratoria respecto a su obligación de implementar el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP). La Defensoría del Pueblo en su Informe Defensorial N° 96° ha destacado la importancia de la pronta implementación del Mecanismo nacional Contra la Tortura señalando lo siguiente: “La Defensoría del Pueblo reitera la importancia de contar con el [...] mecanismo de prevención por considerar que las visitas a los centros de detención tienen un claro efecto disuasivo y preventivo de los actos de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes. Estas visitas permiten además verificar las condiciones en las que se encuentran los detenidos y formular recomendaciones a las autoridades pertinentes para la restitución de sus derechos vulnerados”²¹.

²¹ Defensoría del Pueblo. El Estado frente a las víctimas de la violencia. ¿Hacia dónde vamos en políticas de reparación y justicia? Informe Defensorial N° 128. p. 197.

III. Legislación actual

Actualmente el Estado peruano se encuentra en moratoria respecto a la implementación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Si bien es cierto que Constitución Política del Perú ha establecido en su artículo 2 inciso 24 literal h) la prohibición del delito de tortura y en el Código Penal se encuentra establecido el delito de tortura (artículo 321), esta medida es meramente reactiva y no preventiva.

IV. Costo beneficio

Para poder determinar el impacto de la implementación económica del MNP es preciso realizar un análisis Costo Beneficio (ACB) de su implementación. Para ello, siguiendo los siguientes pasos:

Paso 01: El contexto de la iniciativa:

La presente iniciativa normativa se enmarca en el contexto de la implementación de una obligación internacional contraída por el Estado Peruano frente a la comunidad internacional en materia de la lucha y prevención contra la tortura. Esta obligación internacional debe materializarse en la creación por parte del Estado Peruano de una institución estatal que asuma la función del Mecanismo Nacional de Prevención de la tortura.

Paso 02: El objetivo de la propuesta

El objetivo de la presente iniciativa normativa es implementar la creación de un mecanismo estatal-nacional, con la finalidad de realizar las funciones establecidas en el Protocolo Facultativo de Prevención contra la Tortura. Esto lleva al cumplimiento de las obligaciones internacionales a las que se ha comprometido el Estado peruano. Como consecuencia de ello, el establecimiento de la Defensoría del Pueblo como MNP, brindará un mayor estándar de protección a las personas que se encuentran privadas de libertad, evitando que se cometan actos de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Paso 03: Análisis

Como se ha señalado anteriormente, la Defensoría del Pueblo se constituirá como el Mecanismo Nacional de Prevención de la tortura y se deberá implementar adecuadamente a este órgano, de tal manera que pueda desarrollar sus funciones de conformidad con el Protocolo Facultativo de prevención contra la tortura.

V. Efecto de la norma sobre la legislación nacional

El presente Decreto Supremo tendrá como efecto que el estado peruano cumpla con una obligación contraída con la comunidad internacional, establecida en el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura. Además, posibilitará la creación de un mayor estándar de garantía y respeto de la integridad de las personas sometidas a alguna forma de privación de libertad.

VI. Fórmula legal

DECRETO SUPREMO QUE CREA MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES EN EL PERÚ

DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO 1. OBJETO DE LA NORMA

Créase el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes, al tenor de lo establecido en el Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes.

ARTÍCULO 2. MANDATO

Conforme a lo establecido en el Protocolo Facultativo, el principal mandato del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes será el de examinar periódicamente el trato y las condiciones de detención de las personas privadas de libertad en lugares públicos y privados, con miras a fortalecer la prevención y protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y emitir recomendaciones, propuestas y observaciones a las autoridades nacionales competentes. En lo sucesivo se denominará: Mecanismo Nacional.

ARTÍCULO 3. DEFINICIONES

Para efectos de la actuación del Mecanismo Nacional se entenderá por:

1. Actos de Tortura: “Toda acción por la cual el funcionario o servidor público o el particular, con consentimiento o aquiescencia de aquél, se inflija a otro dolores o sufrimientos graves, sean físicos o mentales, o lo someta a condiciones o métodos tendientes a anular su personalidad o disminuyan su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o aflicción psíquica, con el fin de obtener

de la víctima o de un tercero una confesión o información, o de castigarla por cualquier hecho que haya cometido o se sospeche que ha cometido, o de intimidarla o de coaccionarla o de cualquier otro fin”. Esta definición y todas las disposiciones de la presente norma deberán interpretarse en concordancia con lo establecido en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

2. Privación de libertad: Es cualquier forma de detención, retención, encarcelamiento o custodia de una persona, nacional o extranjera, a la que se encuentre sometida por orden, instigación o consentimiento expreso o tácito de una autoridad policial, fiscal, judicial, administrativa u otra autoridad pública o privada.

3. Tratos Crueles Inhumanos o Degradantes: Es toda acción u omisión que atente contra la dignidad e integridad personal y que no constituya tortura, según lo dispuesto en el art. 16(1) de la CAT.

ARTICULO 4. INDEPENDENCIA

El Mecanismo Nacional debe gozar de plena autonomía e independencia funcional, administrativa y financiera para su correcto funcionamiento. Para tal efecto, se debe tener en cuenta los siguientes aspectos:

Independencia en su constitución: El Mecanismo Nacional debe actuar autónomamente de los tres poderes del Estado y de cualquier otro tipo de poder público.

Independencia de su personal: El personal y los miembros del Mecanismo Nacional deben actuar con independencia respecto al gobierno, el Parlamento, el Poder judicial, el sistema penitenciario y otras instituciones gubernamentales, encontrándose sometido a los controles que establecen la Constitución y la presente norma.

Independencia financiera. El Mecanismo Nacional gozará de autonomía financiera; el Estado brindará los recursos necesarios para su funcionamiento.

Artículo 5. LUGARES Y ENTIDADES SUJETAS AL MECANISMO NACIONAL

A los efectos de la presente norma, se considerarán lugares o entidades de detención y, por lo tanto, sujetos al mandato del Mecanismo Nacional, los lugares o entidades donde se encuentren o se presume que se encuentran personas privadas de su libertad, independientemente de que los mismos hayan sido o no reconocidos conforme al presente decreto supremo, como lugar o espacios de custodia o cumplimiento de penas, o que su titularidad sea pública o privada.

Sin ser ésta una enumeración taxativa, se debe considerar como lugares de detención a los siguientes:

- Centros de detención de la Policía Nacional del Perú y conexas o las que hagan sus veces.
- Centros de detención de las fuerzas armadas (Ejército, Marina y Fuerza Aérea).
- Centros de detención preventiva.
- Centros de detención para sentenciados y procesados.
- Centros de detención para menores de edad.
- Instalaciones de la policía de fronteras. Asimismo, zonas de tránsito en los puertos y aeropuertos internacionales.
- Centros de detención o retención de solicitantes de asilo.
- Centros psiquiátricos de rehabilitación.
- Centros de rehabilitación.
- Centros de detención o retención para migrantes.
- Otros lugares de detención transitorios, tales como los vehículos utilizados para realizar traslado de personas detenidas.
- Lugares de detención no oficiales.

El Mecanismo Nacional tendrá libertad de elegir los lugares de visita. En cada una de estas visitas los responsables de los centros de privación de libertad deberán, bajo responsabilidad funcional, entregar la información exacta y actualizada sobre las personas privadas de libertad y las condiciones en las que se encuentran.

ARTICULO 6: AMBITO DE APLICACIÓN

El ámbito de actuación del Mecanismo Nacional se extiende a todo el territorio de la República, en los lugares e instituciones a los que hace referencia el artículo precedente.

ARTICULO 7: PRINCIPIOS

Son principios que rigen la presente norma:

- 1) Legalidad;
- 2) Independencia administrativa, técnica y presupuestaria;
- 3) Coordinación y Cooperación interinstitucional con instituciones públicas o privadas;
- 4) Transparencia;
- 5) Simplicidad operativa;
- 6) Confidencialidad en el manejo de la información, de acuerdo a lo descrito en el artículo siguiente.

ARTÍCULO 8. CONFIDENCIALIDAD.

Los datos personales o cualquier tipo de información lesiva a la dignidad y los derechos de la persona privada de libertad o terceros, obtenidos en el cumplimiento del mandato del MNP, se mantendrán en reserva respecto a quienes no tengan interés legítimo.

El Mecanismo Nacional tendrá derecho a mantener contacto directo con el Subcomité para la prevención de la Tortura y podrá intercambiar cualquier información pertinente al cumplimiento de sus funciones con otros organismos nacionales o internacionales, sin injerencias ni intermediaciones de otros organismos del Estado.

DE SU CONSTITUCIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

ARTÍCULO 9. CONSTITUCIÓN

El Mecanismo Nacional de Prevención de la tortura lo constituye la Defensoría del Pueblo, que asumirá funciones conforme a lo establecido en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

ARTÍCULO 10. ORGANIZACIÓN

La Defensoría del Pueblo en su función de Mecanismo Nacional de Prevención deberá establecer una estructura específica para el cumplimiento de dicho mandato.

ARTÍCULO 11. FUNCIONES

Corresponde al Mecanismo Nacional lo siguiente:

- 1) Realizar visitas periódicas, con o sin previo aviso, para verificar las condiciones y el trato de las personas privadas de su libertad en lugares de detención.
- 2) Emitir recomendaciones en forma inmediata al Estado y a las autoridades competentes con objeto de mejorar el trato y las condiciones de las personas privadas de su libertad y de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, tomando en consideración las normas pertinentes, sean del sistema nacional o internacional.
- 3) Hacer propuestas y observaciones acerca de la legislación vigente o de los proyectos de ley en la materia, así como recomendar políticas públicas para el

cumplimiento de las obligaciones internacionales en el campo de los derechos humanos.

4) Evaluar sistemáticamente si las recomendaciones formuladas a las autoridades competentes han sido plenamente implementadas, identificando también cualquier nueva situación que haya podido surgir.

5) Generar vínculos de cooperación con los órganos de los sistemas regionales y universales de promoción y protección de los derechos humanos.

6) Mantener una coordinación libre y confidencial con el Subcomité Internacional para la Prevención de la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes previsto en el Protocolo Facultativo, en la forma que estime oportuna para el cumplimiento de sus funciones.

7) Adoptar medidas dirigidas a garantizar el funcionamiento del Mecanismo y contribuir a la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

ARTÍCULO 12. FACULTADES Y ATRIBUCIONES

Para el cumplimiento de sus funciones, el Mecanismo Nacional tendrá las siguientes facultades y atribuciones:

1) Visitar periódicamente, con o sin previo aviso, para examinar directamente las condiciones y el trato a las personas privadas o afectadas en su libertad en los lugares de detención, conforme a lo previsto en el artículo 4 del Protocolo Facultativo. El Mecanismo Nacional elegirá libremente los lugares que visitará. Durante las visitas el Mecanismo Nacional podrá tener acceso a todos los servicios e instalaciones del centro de detención y a cuanta información exista sobre las personas privadas de libertad y sus condiciones de detención. Bajo ninguna circunstancia, incluida la vigencia de los estados de excepción previstos en la Constitución Política, se podrá impedir el derecho de acceso del Mecanismo Nacional a los lugares de detención.

2) Acceder a la documentación, archivos y/o expedientes administrativos y/o judiciales donde conste información sobre personas privadas de libertad y/o sobre sus condiciones de detención y/o sobre el funcionamiento de los lugares de detención en el más breve plazo.

3) Entrevistar a personas privadas de libertad en forma individual o colectiva, de modo libre y confidencial, en el lugar que considere más conveniente.

4) Mantener reuniones con familiares de personas privadas de libertad, magistrados y funcionarios judiciales, abogados, médicos y otros profesionales

de la salud, integrantes de los distintos servicios penitenciarios o instituciones de detención o alojamiento, y con todas aquellas personas y organismos públicos o privados que el Mecanismo Nacional considere necesario para el cumplimiento de su mandato.

5) Desarrollar acciones y trabajar conjuntamente con las organizaciones no gubernamentales y/o instituciones públicas locales en las jurisdicciones en las que el mandato del mecanismo nacional no se implementó adecuadamente.

6) Solicitar al Consejo Nacional de los Derechos Humanos, Ministerio Público, Poder Judicial y cualquier otra entidad pública o privada, el apoyo necesario para el cumplimiento de sus funciones y para la implementación de sus recomendaciones.

7) Presentar un informe anual de su gestión ante el Congreso de la República en audiencia pública dentro del mes en el que reanude sus sesiones ordinarias anuales, sin perjuicio del empleo de otras vías de difusión del informe y de las actividades del Mecanismo Nacional.

8) Mantener contacto y colaboración con otras instituciones nacionales e internacionales que trabajan en la materia, incluyendo la suscripción de convenios de cooperación.

9) Comunicar a las autoridades competentes, todo acto de tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, del que tenga conocimiento.

10) Fomentar la realización de campañas de información y sensibilización en materia de prevención de la tortura o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

11) Aprobar su reglamento, plan operativo y presupuesto para su funcionamiento.

12) Aprobar la organización, funcionamiento, puestos de trabajo y sueldos y salarios de su personal.

13) Aprobar la contratación de profesionales, peritos, técnicos, traductores o especialistas de cualquier área que fueran necesarios para un fin determinado.

14) Otras que por esta norma y disposiciones reglamentarias le competan.

ARTICULO 13. MEDIDAS DE PROTECCIÓN

Ninguna autoridad o funcionario ordenará, aplicará, permitirá o tolerará sanción alguna contra la persona u organización que haya brindado al Mecanismo Nacional cualquier información, por el solo motivo de haberla proporcionado.

PATRIMONIO DEL MECANISMO NACIONAL

ARTICULO 14. PRESUPUESTO

El Estado asignará una partida presupuestal específica para el funcionamiento del Mecanismo Nacional.

ARTÍCULO 15. OTROS INGRESOS

El Mecanismo Nacional podrá contar adicionalmente con los siguientes ingresos:

- a) Las donaciones, aportes y transferencias que efectúen instituciones y organismos, públicos o privados, así como las personas naturales;
- b) Los aportes de la cooperación técnica internacional.

DISPOSICIONES FINALES

DISPOSICIÓN PRIMERA. REGLAMENTO

El Mecanismo Nacional formulará el reglamento de aplicación del presente decreto supremo en el término de 60 días posteriores a su instalación oficial.

DISPOSICIÓN SEGUNDA. VIGENCIA

La presente norma entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial.