

Aportes al Debate sobre el Diseño e Implementación en México del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes



OFICINA EN MÉXICO DEL
ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LOS DERECHOS HUMANOS



OACNUDH

**Aportes al Debate
sobre el Diseño e Implementación
en México del Mecanismo Nacional
de Prevención de la Tortura
y Otros Tratos o Penas Crueles,
Inhumanos o Degradantes**

**Aportes al Debate
sobre el Diseño e Implementación
en México del Mecanismo Nacional
de Prevención de la Tortura
y Otros Tratos o Penas Crueles,
Inhumanos o Degradantes**



**OFICINA EN MÉXICO DEL
ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LOS DERECHOS HUMANOS**



***Aportes al Debate sobre el Diseño e Implementación en México
del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura
y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.***

DR © 2007, por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos.

Alejandro Dumas No. 165
Col. Polanco, Delegación Miguel Hidalgo
C. P. 11560, México, D. F.

Publicado por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos.

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida,
almacenada en un sistema de recuperación, o transmitida en cualquier forma
o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopiado,
de grabación o de cualquier otro tipo, sin la previa autorización del editor.

ISBN: 978-92-1-354096-1

Coordinación editorial: Jan Perlin
Diseño y formación: Pablo Rulfo
Corrección de estilo: Rafael García de Alba

Impreso en México

Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la Unión Europea.

En ningún caso debe considerarse que el análisis y recomendaciones del mismo
reflejan la opinión oficial de la Unión Europea.

Índice general

7	Prólogo AMERIGO INCALCATERRA
9	Introducción JAN PERLIN
19	Investigaciones realizadas en el marco del proyecto
21	Inventario sobre Organizaciones No Gubernamentales, Comisiones Públicas de Derechos Humanos, e Instituciones Gubernamentales que Realizan Visitas a Lugares de Detención MARISOL MÉNDEZ CRUZ
53	ANEXO I. Marco jurídico de las Organizaciones No Gubernamentales, Comisiones Públicas de Derechos Humanos, e Instituciones Gubernamentales que realizan visitas a lugares de detención.
121	ANEXO II. Resultados sistematizados de la Encuesta a las Organizaciones No Gubernamentales, Comisiones Públicas de Derechos Humanos e Instituciones Gubernamentales que realizan visitas a lugares de detención. (Cuadro)
138	ANEXO III. Encuesta
141	Opciones para la Conformación del Mecanismo o los Mecanismos de Prevención de la Tortura en México en Cumplimiento del Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes MARIO SANTIAGO

171	ANEXO I. Desglose de Opciones para la Implementación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
195	Acceso y utilización de la Información del Mecanismo Nacional de Prevención. VANESSA DÍAZ Y ERNESTO VILLANUEVA
225	Documentos de Referencia
227	Introducción a los documentos de referencia
229	Manual de la Asociación para la Prevención de la Tortura para el Establecimiento y Designación de los Mecanismos Nacionales de Prevención
321	Conclusiones de los seminarios realizados en el marco del proyecto OACNUDH
347	Descripción del Mecanismo Nacional de Prevención propuesto por la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos, “Todos los Derechos para Todas y Todos”
361	Convocatoria emitida por la Secretaria de Relaciones Exteriores para el proceso de selección del candidato mexicano al Subcomité para la Prevención Internacional

Con la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura, el 11 de abril de 2005, el Estado mexicano dio un paso muy importante en su compromiso por combatir y erradicar la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

El Protocolo Facultativo tiene como objeto central establecer un sistema de visitas periódicas a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes a los lugares en que se encuentran personas privadas de su libertad. En México, la implementación del Protocolo Facultativo se erige como un instrumento central en una estrategia integral para prevenir el fenómeno de la tortura.

La pertinencia y necesidad del Protocolo Facultativo queda plenamente justificada si se toma en cuenta, como lo señala el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Tortura, que “la tortura y los malos tratos normalmente se producen en lugares de detención aislados en donde quienes practican la tortura están seguros de estar fuera del alcance de una supervisión y rendición de cuentas eficaz”. Si a ello le sumamos los obstáculos que generalmente enfrentan las víctimas para denunciar los actos de tortura, es evidente que una manera idónea para romper con el círculo vicioso que genera la impunidad es el de someter a los lugares de detención al escrutinio público.

El Protocolo Facultativo contempla dos instrumentos concretos: por una parte, la creación de un Subcomité Internacional de Prevención de la Tortura y, por otra, la obligación de los Estados parte de crear o designar uno o varios mecanismos nacionales independientes para la prevención de la tortura a nivel nacional, denominados Mecanismos Nacionales de Prevención (MNP), cuya función principal es la de implementar un sistema de visitas periódicas a los centros de detención con el fin de prevenir y fortalecer la protección contra la tortura, así como de emitir las recomendaciones que sean necesarias para mejorar el trato y las condiciones de vida de las personas privadas de su libertad.

El Protocolo Facultativo no define de manera rígida y acabada el modelo que deberá de adoptar el Mecanismo Nacional de Prevención que se implemente en cada país; ello, bajo la lógica de que cada mecanismo deberá adecuarse a las circunstancias concretas de cada Estado parte. Sin embargo, sí establece un conjunto de principios y criterios que el Mecanismo Nacional de Prevención deberá observar de manera necesaria. Entre ellos destacan: su independencia funcional (conforme a los Principios de París); la capacidad técnica y profesional de sus integrantes; la diversidad y la pluralidad de sus miembros; los recursos económicos necesarios para llevar

a cabo sus objetivos; las garantías de acceso tanto a los lugares de detención como a las personas privadas de su libertad, y la necesidad de contar con información relevante y adecuada.

El conjunto de estudios que se encuentran en la presente obra tienen por objeto aportar algunas respuestas y definiciones sobre la complicada tarea de insertar el Mecanismo Nacional de Prevención en el marco jurídico mexicano, así como de integrarlo dentro de la práctica y experiencia que ya muchas instituciones y organizaciones han desarrollado en torno a las visitas a los centros de detención en el país.

Es importante tomar en cuenta que estos trabajos no parten de cero, sino que retoman los resultados y acuerdos alcanzados en la serie de foros y talleres llevados a cabo por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Asociación para la Prevención de la Tortura y en los que participaron de manera muy activa las organizaciones de la Sociedad Civil con experiencia en la materia. Estas actividades se llevaron a cabo en el marco del Proyecto "Implementación de las Recomendaciones derivadas del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México", de la OACNUDH, con el financiamiento de la Unión Europea.

El Estado mexicano participó activamente en el proceso de elaboración, discusión y aprobación del Protocolo Facultativo. Incluso, la delegación mexicana fue la que logró destrabar las negociaciones del mismo mediante la propuesta de incorporar al Protocolo la figura del Mecanismo Nacional de Prevención. El gran reto que el Estado mexicano tiene por delante, además de la integración e implementación de esta figura, es el de garantizar que se cumpla con los principios y criterios establecidos en el propio Protocolo Facultativo para que tengan un impacto real y efectivo en la prevención de la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Por último, no me queda sino destacar que el proceso de discusión realizado en México para la implementación del Mecanismo Nacional de Prevención ha sido plenamente incluyente y participativo. Aunque en ocasiones los trabajos de discusión y negociación puedan llegar a ser complicados, es importante tomar en cuenta que todo esfuerzo por llegar al más amplio consenso en el modelo a seguir para implementar este Mecanismo, redundará en el fortalecimiento de su legitimidad y en su mayor eficacia en la prevención de la tortura en México.

AMERIGO INCALCATERRA

Representante en México

*de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos*

Introducción

La implementación del Mecanismo Nacional de Prevención de la tortura en México, de acuerdo con las obligaciones que el Estado mexicano contrajo como Estado Parte del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (PF-CAT),¹ presenta un desafío a la vez esperanzador y complejo. Las pautas de su diseño exigen la creación de una institucionalidad y mandato novedosos para la protección de los derechos humanos, ya que busca articular el seguimiento de los compromisos respecto de la prevención de la tortura mediante una instancia híbrida (nacional e internacional), con un enfoque singular y práctico (prevención de la tortura y el maltrato mediante un sistema de visitas a lugares de detención y el diálogo dirigido a implementar recomendaciones específicas para mejorar la prevención).

Este esquema contempla una instancia nacional conocida en el Protocolo como "Mecanismo Nacional de Prevención" (Mecanismo o MNP) y otra de carácter internacional definida como "Subcomité de Prevención de la Tortura" (Subcomité). Su mandato se materializa a través de un programa de visitas a lugares de detención² en todo el territorio nacional, cuyos resultados se derivan en actividades de diálogo, recomendación y seguimiento sistémico con la finalidad de *prevenir* actos de tortura y malos tratos. En este sentido, el Protocolo busca la disminución en la práctica de las violaciones a derechos relacionados con la integridad y seguridad física de las personas, mediante la implementación tanto de políticas públicas como de prácticas institucionales dedicadas específicamente a la *prevención*.

La operación de este esquema genera la pregunta de cómo crear controles eficaces que redunden directamente en un efecto positivo y práctico en el ámbito de interacción cotidiana que se vive a nivel nacional entre la persona y el Estado. En especial se busca reglamentar el comportamiento del Estado respecto a las personas privadas de libertad, ya que son éstas las más vulnerables a las prácticas de tortura o maltrato.³ En este sentido, la creación del MNP pone en la mira el des-

¹ México ratificó el Protocolo Facultativo en abril de 2005.

² Ver conclusiones del tercer foro realizado en Querétaro (junio de 2006), para el detalle sobre la cobertura del mandato y las actividades que debe llevar a cabo el o los mecanismos nacionales de prevención.

³ Este hecho es notorio, y por ello, constituye el sustento principal para la creación y vigencia del PF-CAT.

afío de crear espacios democráticos de participación, rendición de cuentas y conocimientos técnico-profesionales, que se articulen en una cobertura nacional dirigida específicamente a la solución de una problemática documentada y vigente, la cual sigue presentando un cuadro de violaciones a derechos fundamentales de las personas sobre la base de un ejercicio de poder desmedido e inexperto por parte del Estado.

Desde la perspectiva del Mecanismo, el trabajo de prevención debe llevarse a cabo de manera constructiva. Por ello, sus actividades deben articularse sobre la base de una relación de trabajo a la par de las instituciones que custodian personas privadas de su libertad.⁴ Más allá de un mandato de denuncia, la encomienda del Mecanismo es facilitar la implementación práctica de medidas que redundarán en una *prevención efectiva* de la tortura y el maltrato, cosa que las instituciones existentes no han podido lograr a la fecha. Por ello, se habla de uno o varios mecanismos de prevención que puedan articularse en una nueva instancia que lleve a cabo precisamente las medidas necesarias de prevención que las instituciones y organismos existentes no han podido adecuar en su actividad. Por lo tanto, se yuxtaponen dos instancias —una nacional y otra internacional— cuyo mandato es impulsar y asegurar dicha actividad, en cumplimiento de un compromiso internacional muy preciso en materia de derechos humanos.

En el campo internacional, el proceso de selección de los integrantes del Subcomité premió, como quedó de manifiesto, tanto la experiencia de los candidatos como su compromiso con la erradicación de la tortura, cualidades que aseguran la efectividad de los trabajos de aquél. En este marco, la selección del candidato mexicano para el Subcomité se basó en una convocatoria pública⁵ fincada en un perfil profesional y de compromiso, la cual estuvo acompañada de un proceso que permitió la participación directa de las organizaciones de la sociedad civil al lado de las instancias gubernamentales. Estos antecedentes son esperanzadores en tanto provean modelos y criterios de selectividad para los mecanismos nacionales de prevención que afiancen la independencia de sus funciones —es decir, independencia en el buen sentido de la palabra—, con vistas a que la rendición de cuentas públicas y la excelencia en su empeño garanticen el adecuado cumplimiento de su mandato.

Este mandato, no del todo cómodo para el Estado y sus instituciones, ha sido concebido con la idea de contribuir, de manera constructiva, a los esfuerzos del

⁴ Esta es la condición que, sin lugar a duda, es el factor de riesgo más grande para la tortura y el maltrato. La premisa del Protocolo Facultativo es que un sistema de visitas a lugares de detención, además de la prevención puntual que pueda representar, se convierta en un medio para analizar y recomendar cambios sistémicos que permitan eliminar todos los factores de riesgo posibles, en aras de erradicar la tortura y el maltrato contra personas en situación de vulnerabilidad por estar privadas de su libertad.

⁵ Miguel Sarre, profesor en derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México, fue el candidato de México seleccionado para formar parte del Subcomité. En los documentos de referencia que figuran al final de este libro, el lector encontrará la referida convocatoria pública.

Estado para acabar con el flagelo de la tortura y el maltrato. Sin embargo, este esquema prevé que ante la falta de voluntad política para llevar esta agenda adelante o la misma incapacidad para lograr los cambios necesarios, activará la intervención más agresiva del Subcomité para dar un seguimiento enfocado en provocar acciones verificables en materia de prevención. En este caso, tanto el MNP como el resto de la sociedad podrán proveer información al Subcomité para el buen cumplimiento de su función.

Otro tema importante en las discusiones sobre la implementación del Mecanismo es el relativo a cómo aprovechar las experiencias ganadas en las acciones de prevención a nivel nacional, y evitar la duplicidad de instancias que terminen obstaculizándolas, en vez de potenciarlas. Por otra parte, se resaltó la naturaleza *sui generis* de este organismo híbrido que debe operar en varios niveles, manteniendo su enfoque único.

Por ejemplo, debe realizar actividades operativas (visitas a lugares de detención); de planeación (asegurar cobertura nacional); de sistematización y análisis de los resultados de las visitas con una perspectiva de indicadores de prevención; de diseño de recomendaciones prácticas susceptibles de ser implementadas, y de promoción del diálogo y la identificación de acciones concretas de implementación con las instancias responsables de implementar las recomendaciones. Dichas actividades implican una interlocución con los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como con la sociedad civil, con la idea de aportar asesoría técnica, dar seguimiento a su cumplimiento y mantener informado al Subcomité, además de emitir informes sobre su actividad y para conocimiento del público sobre el estado de la prevención en el país. Como quedó de manifiesto en las conclusiones de los foros, esta labor es integral y requiere de una dedicación específica de tiempo y recursos. El mismo Protocolo refuerza tales conclusiones y exige independencia en el ejercicio del mandato del MNP al hacer mención del compromiso de los Estados partes “a facilitar los recursos necesarios para el funcionamiento de los mecanismos nacionales de prevención.” (Artículo 18.3).

El dilema sobre la cobertura a nivel nacional generó preguntas en cuanto a la problemática que se presenta al tratarse de un país con una organización política federal. Por ejemplo, cómo crear un mecanismo que tome en cuenta las distintas jurisdicciones —municipal, estatal y federal—, y a la vez se aseguren la coherencia y calidad de su trabajo. El sentido de las conclusiones de los foros, que el lector podrá revisar por sí mismo, es que sería importante aprovechar las experiencias locales y potenciar tanto el trabajo de las comisiones públicas de derechos humanos como el de las organizaciones de la sociedad civil, sin que con ello se desvirtúen sus mandatos actuales. Es importante no confundir el mandato especial del Mecanismo con las lógicas institucionales existentes, debido a que se estaría diluyendo el esfuerzo en esta materia de su inicio. En este sentido, sería también importante identificar posibles conflictos de interés institucionales con el modelo del Mecanismo, para asegurar la toma de medidas específicas que eviten que esos conflictos entorpezcan el trabajo de la prevención que mandata el Protocolo Facultativo.

La presente obra busca contribuir a la implementación del Mecanismo en México, mediante la relación de los resultados de una serie de foros y talleres llevados a cabo por esta Oficina, en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores y con el apoyo de la Asociación para la Prevención de la Tortura, entre otros, dirigidos a informar e impulsar consensos sobre el diseño del Mecanismo Nacional de Prevención en México. Estas actividades se llevaron a cabo en el marco del Proyecto “Implementación de las Recomendaciones derivadas del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México”, de la OACNUDH, con el financiamiento de la Unión Europea.

El Proyecto fue concebido en 2004 a la luz de la ampliamente documentada problemática de la tortura en México⁶ y de la disponibilidad del gobierno mexicano para tomar medidas preventivas, de investigación y sanción de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes prohibidos por la CAT. Todas las actividades del Proyecto fueron realizadas conjuntamente con la Dirección de Democracia y Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y en ellas se contó con la participación de las instituciones del Estado que custodian personas privadas de su libertad, así como organizaciones de la sociedad civil que tenían trayectoria previa en el tema de la prevención y sanción de la tortura y malos tratos.⁷

⁶ Como referencia, el lector podrá ver los informes del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Tortura relativos a México, y los informes del Gobierno de México al respecto; la Recomendación General 10 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; publicaciones del Centro de Derechos Humanos; informes de las comisiones estatales de derechos humanos en México, informes de organizaciones de la sociedad civil nacionales (Centro Pro-Derechos Humanos Miguel Agustín Pro-Juárez, en especial su libro “Injusticia Legalizada”; la Comisión Mexicana para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos mediante la documentación de casos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; Acción de los Cristianos contra la Tortura, ACAT) e internacionales como Amnistía Internacional y Human Rights Watch en sus informes sobre México, entre otras fuentes.

⁷ Entre las instancias y organizaciones que participaron en las actividades de este proyecto figuran: el Gobernador Constitucional del Estado de Guanajuato y el Presidente Municipal de León; la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Centro Nacional de Derechos Humanos perteneciente a aquella; las Comisiones Estatales de Derechos Humanos de Baja California, Chiapas, Coahuila, Distrito Federal, Campeche, Estado de México, Jalisco, Morelos, Querétaro, Sinaloa, Tlaxcala, Zacatecas; Coordinación General de Acuerdos de la Comisión para el Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla; las Secretarías de Seguridad Pública del Distrito Federal, Durango y Guanajuato; la Secretaría de Gobernación y la Procuraduría General de la República; las Procuradurías Generales de Justicia de Chihuahua, Distrito Federal y Guanajuato; Estado Mayor de la Defensa Nacional, Secretaría de la Defensa Nacional, Instituto Nacional de Migración, Secretaría de Marina, Secretaría de Salud Federal; Secretaría de Salud del Distrito Federal; Consejo de Menores; Instituto Mexicano de la Juventud; el Secretario de Gobierno del Estado de Querétaro; Secretaría de Seguridad Pública Federal; Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana (UIA) Ciudad de México; Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM); Universidad del Valle de México (UVM); Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); el Área de Derecho de la Información del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); el Área de Legislación, Jurisprudencia y Documentación de Libertad de Información-México, A.C. (LIMAC); Academia Mexicana de Derechos Humanos; Acción de los Cristianos para la abolición de la Tortura (ACAT); Asociación para la Defensa de los Derechos Ciudadanos Miguel Hidalgo; Asociación Mexicana pro Niñez y Juventud Barzón; Casa Tomada, A.C.; CEDA Aguascalientes; Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez; Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria; Centro de Estudios Fronterizos y Promoción de los Derechos Humanos; Centro de Formación Profesional Vasco de Quiroga; Centro

En su inicio, el Proyecto se enfocó en la capacitación amplia⁸ sobre la figura del Mecanismo Nacional de Prevención de la tortura, y abarcó la experiencia comparada⁹ y el marco jurídico internacional de los derechos humanos.¹⁰ El reto especial de estas primeras actividades radicaba en que la figura del MNP representa un tipo de institucionalidad nuevo. Al encomendar a instancias nacionales la tarea de implementar una serie de acciones concretas para dar cumplimiento a un tratado internacional, se vincula la institucionalidad nacional directamente con otra a nivel internacional. Específicamente, el Mecanismo debe verificar la existencia o no de factores de riesgo de tortura o maltrato, para emitir recomendaciones de acción concreta que los prevengan y apoyar, con el debido seguimiento, su implementación. Para ello, tanto el Mecanismo como las instituciones nacionales sujetas a visitas, están obligados a dialogar con la finalidad de dar cumplimiento a las recomendaciones. A ese fin, se prevé que el Mecanismo tendrá un papel de asesor técnico para las instancias tanto federales como estatales, que custodian a personas privadas de su libertad,

Fray Julián Garcés, Derechos Humanos y Desarrollo Local; Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A.C. (CADHAC); Comisión Estatal de ONG's del Estado de Querétaro; Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos; Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos; Comité de Ciudadanos en Defensa de los Derechos Humanos, A.C.; Consejo de Organizaciones no Gubernamentales de Puebla, A.C.; CDH Fray Francisco de Vitoria; O.P.A.C., Colectivo contra la Tortura y la Impunidad; COSYDDHAC; Centro de Derechos Humanos Tepeyac del Istmo de Tehuantepec; Centro de Derechos Humanos y Asesoría Jurídica a Pueblos de Oaxaca; Centro de Estudios Fronterizos y de Promoción a los Derechos Humanos, A.C.; Comisión Regional de Derechos Humanos "Mahatma Gandhi"; Comité Nacional de los 63 pueblos indígenas, A.C.; Coordinador Comité Sol y Arco Iris; Coordinación de Programas y Proyectos, Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social; Federación ONG's Querétaro; Fraternidad Nacional de Organizaciones Unidas de Derechos Humanos; Frente Cívico Sinaloense; Frente Mexicano Pro Derechos Humanos; Frontera con Justicia A.C.; Fundación Renacimiento; Fundación Mexicana de Reintegración Social, A.C. (Reintegra); Gente del Mundo; Instituto Nacional de Asistencia; Capacitación y Desarrollo de los Valores y Derechos Humanos, A.C.; Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos; Mujeres Universitarias de Querétaro; Pro Metro, A.C.; Red por los Derechos de la Infancia en México; Red Nacional del Organismo Cíviles "Todos los Derechos para Todos"; Ronda Ciudadana, y Sin Fronteras I.A.P.

- ⁸ El documento del Proyecto dice textualmente: "Promover la difusión y capacitación a organizaciones de la sociedad civil, órganos autónomos estatales y nacionales, así como funcionarios (as) públicos encargados de la vigilancia y custodia de lugares de aseguramiento y detención administrativa, sobre el mecanismo de verificación nacional establecido en el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles inhumanas o degradantes."
- ⁹ Entre las experiencias comparadas de debate sobre la implementación del MNP que se pudieron aprovechar directamente están las de Paraguay, Uruguay, Argentina, Costa Rica y del Comité Europeo de Prevención de la Tortura. Por otra parte, la Asociación para la Prevención de la Tortura aportó información sobre los debates en otros países, como España, Eslovenia, Georgia, Nueva Zelanda, el Reino Unido, entre otros. Es de destacarse que el análisis de estas experiencias comparadas demuestra que obstáculos similares surgían en los debates, especialmente respecto a la participación de distintos sectores de la sociedad en el Mecanismo y el diseño institucional, particularmente en los países federales.
- ¹⁰ El APT fungió como asesor del Proyecto y facilitó la identificación de expertos de los diferentes países. Aportó, además, documentos de análisis de la implementación, uno de los cuales hemos incluido entre los documentos de referencia que se encontrarán al final de este libro. También participaron consultores del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y de la sede de la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR).

las legislaturas, los poderes judiciales, las procuradurías de justicia, el sistema de salud pública, educación pública y otras instancias oficiales, así como la sociedad civil y en particular los defensores de derechos humanos, los académicos y profesionales de la medicina, psicología, derecho, entre otros, que se ven implicados en la cadena de formación de políticas públicas para la prevención de la tortura.

Otro aspecto novedoso de este diseño institucional tiene que ver con su carácter multidisciplinario y representativo de los sectores de la población más afectados por este tipo de comportamiento, como lo son las poblaciones más vulnerables o desfavorecidas de la sociedad: indígenas, mujeres, niños, discapacitados, personas adultas mayores, entre otros. En este sentido, el Protocolo Facultativo busca no solamente un ejercicio técnico de prevención, sino también la creación o designación de una instancia que goce de credibilidad frente a los sectores desfavorecidos y desprotegidos de la sociedad —esto en adición al perfil técnico, de excelencia profesional y del apoyo financiero necesario para que pueda lograr resultados concretos en la prevención. Como se desprende de los ensayos que están contenidos en esta obra, se hace hincapié en la transparencia y participación en el proceso de selección de los integrantes del Mecanismo, así como las pautas respecto al acceso y utilización de la información que precisen sus actividades, de manera que se permita un funcionamiento eficaz dentro del marco de la transparencia y protección adecuada de los datos personales.

El Protocolo enfatiza, además, la necesidad de asegurar una independencia de gestión y financiera que permita al Mecanismo hacer frente a las resistencias institucionales y obstáculos estructurales que han impedido la erradicación de la tortura. Para ello, el Mecanismo debe cumplir con los Principios de París¹¹ como punto nodal para lograr la referida independencia.

Al cabo de los dos primeros foros donde se profundizó en las implicaciones prácticas de un organismo de esta descripción y durante el período de la implementación del Proyecto (abril, 2005), México ratificó el Protocolo Facultativo de la CAT. Catorce meses más tarde, y al cabo del tercer foro, se confirmó la entrada en vigencia del mismo, para el 22 de junio de 2007, requiriendo los Estados parte para esa fecha mantener,¹² designar o crear el Mecanismo. Estas circunstancias, junto con las conclusiones de los tres foros ya realizados, provocaron que se reorienta-

¹¹ Los Principios de París, o “Principios Relativos al Estatuto y funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos”, tienen su origen en los encuentros internacionales de las Instituciones Nacionales de los Derechos Humanos celebrados en París en octubre de 1991, y adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1993 (Resolución A/RES/48/134 el 20 de diciembre de 1993). En dichos encuentros se examinó y actualizó la información relativa a las instituciones nacionales de derechos humanos existentes, y a ellos asistieron representantes de instituciones nacionales, Estados, las Naciones Unidas, sus organismos especializados, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales.

¹² El PF referencia la obligación de “mantener, designar o crear” el o los mecanismos nacionales de prevención. Sin embargo, en el caso mexicano es evidente del inventario realizado que no existe un mecanismo que cumple con todos los requisitos del PF, en especial respecto a la cobertura nacional y en la sistematicidad del programa de visitas, así como el diálogo y asesoría que debe practicarse. Art. 17.

ran las actividades restantes del Proyecto, buscando una mayor integración del análisis desde el marco jurídico-práctico nacional.

En diciembre de 2006 se determinó encomendar tres investigaciones relativas al marco jurídico nacional: una sobre lo atinente a la ubicación y diseño institucional del MNP; otra sobre el acceso y utilización de la información, habida cuenta de su mandato y diseño especializados, y una tercera sobre la canalización de denuncias de casos de tortura y maltrato, dado su mandato de prevención y no de seguimiento en forma individual de denuncias de tortura o maltrato pasadas. En el curso de la discusión sobre el alcance de estos estudios, se determinó realizar una encuesta¹³ para conocer la realidad existente sobre todas las instancias que en la actualidad realizan visitas, con fines preventivos, a lugares de detención, con miras a tener un punto de partida práctico para la implementación del MNP.

La encuesta fue dirigida a comisiones públicas de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil en todo el país y a instancias gubernamentales, a pesar de carecer, éstas últimas, de la requerida independencia para ser designadas como parte del Mecanismo.¹⁴ En última instancia, el análisis de los resultados de la encuesta se convirtió en la materia del estudio de canalización de las denuncias, ya que contó, además, con una relación del marco jurídico pertinente a la actividad de las comisiones públicas, ONG e instancias gubernamentales en materia de prevención y sanción de la tortura.

Al dar lectura a este análisis, el lector podrá darse cuenta de que tanto la actividad de los encuestados como los marcos legislativos dejan espacios importantes sin cobertura en materia de prevención. Por un lado, se nota cierto vacío en cuanto a la cobertura geográfica, y también respecto de los distintos tipos de lugares de detención (tales como hospitales psiquiátricos, cárceles militares, lugares de arraigo y de detención durante la averiguación previa, cárceles de máxima seguridad, entre otros); por otro, falta desarrollar indicadores claros y completos de prevención para guiar el trabajo de las visitas y medir los avances. Finalmente, falta incluir expertos de varias disciplinas adicionales para poder cumplir con los tipos de visitas que prevé el Protocolo. Estos importantes vacíos tendrán que ser superados por el MNP para dar una cobertura adecuada y, con ello, emprender los trabajos propios de su mandato.

Otra observación que se destaca del análisis de la encuesta tiene que ver con que las reglas de acceso a los lugares de detención varían, lo que da como resultado una capacidad de revisión desigual tanto por instituciones u organizaciones cuanto por regiones, lo que ha dado lugar a una actividad de prevención limitada. Los obstáculos para acceder a los lugares de detención o para llevar a cabo inspecciones completas se dirigen a las ONG y a las comisiones públicas de derechos huma-

¹³ Se incluye la encuesta entre los documentos de referencia que se encuentran al final de este libro.

¹⁴ Sin embargo, es muy positiva la existencia dentro de las instituciones nacionales de oficinas de derechos humanos, ya que éstas pueden servir de puente para asegurar un diálogo informado entre el MNP y las instancias nacionales de los poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo.

nos que se han visto limitadas en el acceso. Estas variaciones en la cobertura de las visitas y las modalidades de acceso deben ser remediadas mediante la creación de un sistema de visitas con el alcance nacional y estatal exigido por el Protocolo, que logre la inspección de todos los lugares de detención. En este sentido, se concluyó en los debates que sería aconsejable consagrar el mandato y operación del Mecanismo en una ley, como declaración firme de la sociedad y las instituciones del Estado, del compromiso y obligación con la prevención de la tortura y el maltrato.

El análisis de la encuesta destaca, por una parte, la tensión que existe entre el trabajo de denuncia de casos individuales, su verificación y seguimiento, y por otra, el trabajo de asistencia técnica y diálogo para la prevención en sentido sistémico y amplio. Estos enfoques diversos requieren de metodologías de trabajo y conocimiento especializado diferentes, aunque se nutren cada uno del trabajo del otro. Lo anterior, condujo a que se concluyera en los debates de los foros que el MNP debe contar con una identidad institucional propia, no obstante que logre la cobertura nacional a través de la coordinación de actividades específicas con instancias existentes.

Como conclusión de los foros realizados, la implementación del MNP en México, a fin de aprovechar las instancias existentes de visita a lugares de detención, debe contemplar el fortalecimiento de la capacidad de las ONG para contribuir al trabajo de prevención, monitoreo y seguimiento respecto de las acciones preventivas que recomienda el MNP.¹⁵ Esta actitud constructiva de las ONG en apoyo a la labor del MNP se fortalecerá en la medida en que suceda lo propio con el sistema general de prevención. Al reconocer el papel esencial de las ONG como fiscalizadores de la función pública, el MNP se beneficiará de la información que aquellas generan en materia de casos y condiciones en los lugares de detención. Asimismo, el Mecanismo se verá beneficiado con la participación de miembros de la sociedad civil al incorporar en su integración y funciones a profesionales, personas con amplia experiencia en la materia y personas con conocimiento sistemático de las problemáticas que sufren los sectores menos favorecidos de la sociedad respecto a la tortura y el maltrato. Con ello, se fortalecerá el carácter democrático y de excelencia técnica del MNP.

En este mismo sentido, se concluyó que el MNP debe potenciar las capacidades de las comisiones públicas de derechos humanos en materia de prevención sistémica y amplia de la tortura. Algunas de estas ya realizan, al igual que las ONG, visitas a lugares de detención. Aunque exista una variación amplia respecto a las comisiones de las distintas entidades federativas en cuanto a la dedicación de recursos y tiempo, hay una experiencia sobre la que pueden construir. Por otra parte, esta acción permitirá que las instancias de vigilancia interna de las instituciones que custodian personas privadas de su libertad, tengan la posibilidad de contar con una contrapar-

¹⁵ Es interesante notar que en los últimos años se ha incrementado el trabajo de capacitación, tanto en las comisiones públicas de derechos humanos como en las ONG, en materia de visitas a lugares de detención. Este trabajo es muy saludable, ya que contribuye al conocimiento técnico de estas instancias que deben contribuir a la fortaleza del Mecanismo.

te informada gracias al diálogo que entablen el Mecanismo y las respectivas instituciones. Sin embargo, para funcionar como parte del Mecanismo, deben cumplir con los Principios de París, es decir, con la requerida independencia.

Otra problemática importante para la articulación del mandato del MNP tiene relación con el carácter federal del Estado mexicano y el llamado a no duplicar estructuras o esfuerzos al implementar esta nueva modalidad de trabajo mediante el Mecanismo. En este volumen, el lector encontrará algunas pautas mínimas que los autores consideraron necesarias para la articulación efectiva de este sistema, especialmente en el ensayo sobre el marco jurídico relativo a la ubicación y diseño institucional del Mecanismo, y el que habla acerca del acceso y utilización de la información concerniente a su mandato.

Esperamos que tanto este volumen como las actividades en que se basa, contribuyan al conocimiento y expectativa de la sociedad mexicana respecto de la prevención de la tortura y el maltrato por parte del o los mecanismos nacionales de prevención. En esa medida, seguramente, será un apoyo para el seguimiento que se le dé a los procesos de implementación y operación. Será determinante la decisión de la sociedad mexicana de no permitir más comportamientos que tanto lesionan a la colectividad y que nada aportan a mejorar la calidad de vida que representa el respeto a todos los derechos humanos.

JAN PERLIN

*Directora del Proyecto
Implementación de las Recomendaciones
Derivadas del Diagnóstico sobre la Situación
de los Derechos Humanos en México*

Investigaciones realizadas en el marco del proyecto

INVENTARIO SOBRE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES, COMISIONES PÚBLICAS DE DERECHOS HUMANOS E INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES QUE REALIZAN VISITAS A LUGARES DE DETENCIÓN

- MARISOL MÉNDEZ CRUZ*

* Estudió la licenciatura en Derecho en la Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México (Titulación en trámite). Diplomado en Derechos Humanos, Universidad Iberoamericana. Ha trabajado en Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura, A.C., ACAT-México, en el área jurídica. Actualmente trabaja en la Dirección General de Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Sumario

25	Presentación
26	Introducción
31	Análisis
31	• Organizaciones No Gubernamentales
38	• Comisiones Públicas de Derechos Humanos
44	• Instituciones Gubernamentales
48	Conclusiones
51	ANEXO I
	Marco jurídico de las Organizaciones No Gubernamentales, Comisiones Públicas de Derechos Humanos, e Instituciones Gubernamentales que realizan visitas a lugares de detención
53	<i>Organizaciones No Gubernamentales que realizan visitas a lugares de Detención</i>
53	• Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura, A.C. (ACAT)
56	• Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O.P.
57	• Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh)
58	• Centro de Estudios Fronterizos y Promoción de los Derechos Humanos (CEFPRODHAC)
60	• Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios
61	• Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A.C. (CADHAC)
63	• Colectivo Contra la Tortura y la Impunidad (CCTI)
65	• Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos (COSYDDHAC)
66	• Comité de Derechos Humanos de Colima, No Gubernamental, A.C.
68	• Frente Cívico Sinaloense (FCS)
69	• Servicio Jesuita a Migrantes (SJM)
70	• Sin Fronteras
74	• Comité Internacional de la Cruz Roja, Delegación para México, América Central y El Caribe (CICR)
76	<i>Comisiones Públicas de Derechos Humanos que realizan visitas a lugares de Detención</i>
76	• Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Chiapas
78	• Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Chihuahua

82	• Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
90	• Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato
92	• Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco
97	• Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León
99	• Comisión Nacional de los Derechos Humanos
102	<i>Instituciones Gubernamentales que realizan visitas a lugares de Detención</i>
102	• Secretaría de Gobernación: Instituto Nacional de Migración
104	• Secretaría de la Defensa Nacional: Dirección General de Justicia Militar
107	• Secretaría de Seguridad Pública: Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social
111	• Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
115	• Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán
116	• Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León
118	• Procuraduría General de Justicia del Estado de Oaxaca
119	• Procuraduría General de Justicia del Estado de Querétaro
121	Anexo II Resultados de la Encuesta sistematizados
138	Anexo III Encuesta a las Organizaciones No Gubernamentales, Comisiones Públicas de Derechos Humanos e Instituciones Gubernamentales que realizan visitas a lugares de detención

Presentación

En el marco de la implementación del Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (Protocolo Facultativo u OPCAT), y de la conformación del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) en México, la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT) recomienda a los Estados la elaboración de un Inventario de las instancias que realizan visitas a lugares de detención, con la finalidad de conocer su relación con la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

El presente *Inventario de Organizaciones No Gubernamentales, Comisiones Públicas de Derechos Humanos e Instituciones Gubernamentales que realizan visitas a lugares de detención* (“el Inventario”), tiene como finalidad exponer los objetivos de las visitas que realiza cada instancia señalada y el marco jurídico en el que se realizan, a efecto de contar con un panorama general de sus actividades, con el objeto de prevenir la tortura y malos tratos, así como subrayar las características específicas de las visitas contempladas en el Protocolo Facultativo.

Por tal motivo se elaboró la *Encuesta a Organizaciones No Gubernamentales, Comisiones Públicas de Derechos Humanos, e Instituciones Gubernamentales, que realizan visitas a lugares de detención* (“la Encuesta”), aplicada a una muestra de dichas instancias y cuyos datos aportados son uno de los insumos del presente Inventario.

Tales organizaciones, comisiones y dependencias pertenecen a diferentes regiones del país y han desarrollado una participación en los foros convocados por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, relativos a la implementación del referido Protocolo Facultativo.

Los resultados de la Encuesta reflejan el **enfoque práctico** que cada instancia señala con relación a las visitas que realiza a lugares de detención, sus objetivos, resultados, condiciones de desarrollo, metodología y medición del impacto de las visitas. Dichos resultados se encuentran sistematizados en el **Anexo II** del presente documento.

Paralelamente, se expone en el **Anexo I** de este documento el marco jurídico que contempla las diversas facultades de los diferentes organismos mencionados para realizar visitas a lugares de detención, esto, con la finalidad de contrastar las atribuciones reconocidas en la ley con la experiencia práctica reportada.

Introducción

El derecho internacional de los derechos humanos establece dos obligaciones principales para los Estados: por una parte, la de “respetar” los derechos y libertades, y por otra, la de organizar el poder público para “garantizar” el libre y pleno ejercicio de tales derechos a toda persona que se encuentra bajo su jurisdicción.

La obligación de **respetar** los derechos humanos, en términos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “constituye un límite a la actividad estatal, lo cual vale para todo órgano o funcionario que se encuentre en una situación de poder, en razón de su carácter oficial, respecto de las demás personas”.¹ Tal es el caso de las autoridades que se encuentran a cargo de algún centro de privación de la libertad.

En este sentido, diferentes instrumentos internacionales como la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, contemplan el derecho de toda persona a que se respete su integridad personal, por lo que las autoridades tienen el deber de no cometer conductas que atenten contra la integridad física, psíquica y moral de los internos y de garantizar este derecho a las personas privadas de la libertad en los centros de detención.

El Estado garantiza el pleno ejercicio de los derechos humanos, mediante la prevención, investigación y sanción de violaciones a dichos derechos. En este sentido, el deber de investigar y sancionar los hechos de tortura está estrechamente vinculado con la obligación de prevenir, en razón de que la realización de una investigación de las violaciones a derechos humanos y la sanción a los responsables constituyen una forma de **prevención general**.

Respecto al término de prevención, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ha señalado que éste

abarca todas aquellas **medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural** que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales. [...] Es claro, a su vez, que la obligación de prevenir es de

¹ Corte IDH. Caso Tribunal Constitucional vs. Perú. Serie C, Sentencia No. 71, párr. 68.

medio o comportamiento y no se demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido violado. Pero sí es obvio, en cambio, que el sometimiento de detenidos a cuerpos represivos oficiales que impunemente practiquen la tortura y el asesinato representa, por sí mismo, una infracción al deber de prevención de violaciones a los derechos a la integridad física y a la vida, aun en el supuesto de que una persona dada no haya sufrido torturas o no haya sido ultimada, o si esos hechos no pueden demostrarse en el caso concreto.²

La obligación de **prevenir** hechos de tortura y malos tratos en lugares de detención está contemplada en el OPCAT, del cual México es parte, y cuyo objetivo consiste en:

establecer un **sistema de visitas periódicas** a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes a los lugares en que se encuentren personas privadas de su libertad, con el fin de **prevenir** la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.³

El órgano de origen nacional contemplado en el Protocolo Facultativo, encargado de realizar visitas de prevención, se denomina **Mecanismo Nacional de Prevención**, con facultades para visitar cualquier lugar de detención bajo la jurisdicción y control del Estado. Dichos **lugares de detención** son aquellos *“donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad, bien por orden de una autoridad pública o a instigación suya o con su consentimiento expreso o tácito”*.⁴

El Protocolo Facultativo define el término de **privación de libertad** como *“cualquier forma de detención o encarcelamiento o de custodia de una persona en una institución pública o privada de la cual no pueda salir libremente, por orden de una autoridad judicial o administrativa o de otra autoridad pública”*,⁵ la cual, se entiende, abarca situaciones de personas privadas de su libertad a instigación o con el consentimiento expreso o tácito de una autoridad pública.

Las mencionadas definiciones proporcionan una amplia facultad al MNP para realizar visitas a múltiples lugares tanto públicos como privados y oficiales y no oficiales, tales como centros de readaptación social, agencias ministeriales, estaciones migratorias o de aseguramiento, centros de arraigo, hospitales, prisiones militares, centros de rehabilitación, albergues, entre otros lugares.⁶

Lo anterior atiende a la obligación del Estado de respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas que se encuentran privadas de la libertad bajo su jurisdicción, obligación que *“se impone independientemente de que los respon-*

² Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Serie C, Sentencia No. 4, párr. 175.

³ Artículo 1º del Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (OPCAT).

⁴ OPCAT, *op. cit.*, Artículo 4.1.

⁵ OPCAT, *op. cit.*, Artículo 4.2.

⁶ Ver Anexo 2, Conclusiones del Seminario sobre el Diseño e Implementación del Mecanismo Nacional de Prevención en México, Querétaro, Mayo de 2006.

sables de las violaciones de estos derechos sean agentes del poder público, particulares, o grupos de ellos”.⁷

En el marco de las obligaciones contraídas por el Estado mexicano ante la comunidad internacional, éste tiene el deber de **prevenir razonablemente** los hechos de tortura y malos tratos perpetrados en lugares de detención, a través de diferentes medios, uno de los cuales lo constituyen las visitas que realice el MNP, que está facultado para “examinar **periódicamente** el trato de las personas privadas de libertad en lugares de detención, con miras a fortalecer, si fuera necesario, su protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”.⁸

Las visitas que realice el MNP tendrán naturaleza de carácter preventivo, así como una planeación, metodología, criterios de evaluación y de seguimiento propios, lo cual las distingue de otro tipo de visitas como las de reacción o las humanitarias.

Las **visitas reactivas** son aquellas que se realizan a partir de la existencia de una denuncia por violaciones a derechos humanos, la cual es atendida por Organizaciones No Gubernamentales, Comisiones Públicas de Derechos Humanos, o Instituciones Gubernamentales, y tiene como fin la documentación del caso, su investigación y la sanción a los responsables.

Para distinguir el carácter preventivo de las visitas de aquellas que son característicamente reactivas, cabe señalar que éstas últimas tienen como finalidad remediar el caso concreto que fue denunciado y a su vez denunciarlo, *contrario sensu* de las visitas preventivas, que se realizan previa programación y establecimiento de metodología, y que tienen como finalidad remediar problemáticas estructurales, lo que implica una metodología de seguimiento distinta.

Por otra parte, las **visitas humanitarias** son aquellas en las que se pretende mejorar las condiciones de detención o rehabilitación de los detenidos, y se realizan para “proporcionar bienes y servicios directamente a los detenidos para mejorar sus condiciones de detención o rehabilitar a los supervivientes de la tortura”.⁹

Contrario a las visitas reactivas y humanitarias, las de **prevención** se conciben como proactivas en tanto “son parte integral de un proceso continuo de análisis del sistema de detención en todos sus aspectos”,¹⁰ que en el caso del MNP, implican un diálogo constante con las autoridades, así como proporcionar orientación y apoyo técnico a efecto de que cumplan las recomendaciones emitidas por el Mecanismo.

La Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), señala dos vías para contribuir en la prevención de la tortura y otros malos tratos, las cuales son:

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

⁷ Corte IDH. Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala. Serie C, Sentencia No. 70, párr. 210.

⁸ OPCAT, *op. cit.*, Artículo 19.

⁹ Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), “Establecimiento y designación de Mecanismos Nacionales de Prevención”, Ginebra, 2007, pág. 15.

¹⁰ *Idem*.

b) **Disuasión**, nacida del probable aumento en la detección de casos en el futuro gracias a la observación directa, de manera que los responsables de la tortura no podrán intimidar tan fácilmente a los detenidos e impedir que presenten quejas formales por la certeza de un control y seguimiento permanente”.¹¹

En este sentido, se debe hacer énfasis en la periodicidad de las visitas y en su carácter de seguimiento de las recomendaciones sistémicas, para determinar cuándo una visita es de naturaleza preventiva.

Respecto a la **periodicidad** de las visitas, el artículo 19 a) del Protocolo Facultativo establece que los MNP tendrán la facultad de

examinar periódicamente el trato de las personas privadas de su libertad en lugares de detención, según la definición del artículo 4, con miras a fortalecer, si fuera necesario, su protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Dichas visitas preventivas se caracterizan por su periodicidad, mediante visitas programadas y visitas sin previo aviso, que generan un efecto disuasivo, tal como lo señala el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura:

el mero hecho de que los expertos nacionales e internacionales tengan autoridad para inspeccionar todos los lugares de detención en cualquier momento y sin previo aviso, que tengan acceso a los registros de las prisiones y otros documentos y que se les permita hablar con cualquier detenido en privado y llevar a cabo exámenes médicos de las víctimas de tortura, tiene un fuerte efecto disuasivo. Al mismo tiempo, estas visitas dan la oportunidad a los expertos independientes de examinar de primera mano el trato que reciben los prisioneros y detenidos y las condiciones generales de detención [...]. Muchos de los problemas se deben a que existen sistemas inadecuados que pueden mejorarse fácilmente gracias a una supervisión periódica.¹²

La APT establece que la periodicidad es un elemento característico de los sistemas de visitas de carácter preventivo, ya que contribuye a *“establecer y mantener un diálogo constructivo permanente con los detenidos y las autoridades; ayudan a determinar el progreso o deterioro de las condiciones de detención y del trato dispensado a los internos a través del tiempo; ayudan a proteger a los detenidos de los abusos, gracias al efecto general disuasorio que tiene la constante posibilidad de que salgan a la luz; y ayudan a proteger a los reclusos y al personal de las represalias contra quienes cooperaron con los órganos de visitas durante visitas anteriores”*.¹³

¹¹ Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), *op. cit.*, pág. 14.

¹² Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, ONU, A/61/259, 14 de agosto de 2006, párr. 72.

¹³ Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), *op. cit.*, pág. 16.

Respecto a las represalias que se previenen con la práctica de visitas periódicas, el Manual para la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes, ("Protocolo de Estambul"), establece que "una sola visita, sin un seguimiento que garantice la seguridad ulterior de los entrevistados, puede ser peligrosa. En ciertos casos, una visita no seguida de otra puede ser peor que no hacer ninguna visita [...] Lo mejor será que las visitas se confíen a investigadores que puedan realizarlas de forma profesional y que por su experiencia hayan establecido ciertas salvaguardias de procedimiento para su trabajo".¹⁴

Por otra parte, el artículo 19 b) del Protocolo Facultativo establece que con base en las visitas realizadas, el MNP podrá "*hacer **recomendaciones** 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 de las Naciones Unidas*".

Dichas recomendaciones serán el punto de partida para desarrollar un diálogo entre el MNP y las autoridades responsables de los lugares de detención, a fin de dar seguimiento al cumplimiento de las mismas. En este sentido, el Relator Especial subraya la importancia que reviste el establecimiento de un diálogo constructivo con las autoridades que permita dar seguimiento a las recomendaciones. Señala que "*visitando los lugares de detención con regularidad, los expertos normalmente pueden entablar un diálogo constructivo con las autoridades pertinentes para ayudarles a resolver los problemas observados*".¹⁵

Para verificar el cumplimiento de las recomendaciones del MNP, éste podrá realizar visitas subsecuentes y allegarse de información proporcionada por las Organizaciones No Gubernamentales, las Comisiones Públicas de derechos humanos y las dependencias gubernamentales que realizan visitas o que tienen bajo su cargo algún centro de detención.

Es importante señalar, como menciona la APT, que "*las visitas son el medio más importante, aunque no el único, que tiene el MNP para examinar el trato proporcionado a las personas privadas de libertad. Durante las visitas, el MNP recogerá información directa acerca del lugar. Mediante las entrevistas con los detenidos, el MNP también recibirá a menudo información acerca de las condiciones en las que vivían y del trato que recibían las personas detenidas antes de llegar a ese lugar de detención en concreto: quizás durante el arresto, el traslado o en la comisaría de policía*".¹⁶

¹⁴ "Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Protocolo de Estambul", Serie de Capacitación Profesional Nº 8, Rev.1, Ed. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ginebra, 2005, párr. 126.

¹⁵ Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, *op. cit.*, párr. 72.

¹⁶ Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), *op. cit.*, pág. 27.

Organizaciones No Gubernamentales de derechos humanos que realizan visitas a lugares de detención

Existen varias ONG que realizan visitas a lugares de detención,¹⁷ las cuales tienen impacto en las entidades en que residen y en otras en las que también realizan visitas, abarcando lugares de detención ubicados en Hidalgo, Querétaro, Jalisco, Tlaxcala, Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Tamaulipas, Coahuila, Nuevo León, Chihuahua, Colima, Sinaloa, Veracruz, y el Distrito Federal.

Entre los centros de detención más visitados por las organizaciones de la sociedad civil, se encuentran los centros de readaptación social, cárceles municipales, agencias del Ministerio Público, y las estaciones migratorias. En relación con las visitas que realizan, las organizaciones desarrollan actividades de **protección, defensa, difusión, capacitación, asesoría, representación legal, rehabilitación y documentación de casos de violaciones a derechos humanos** en agravio de personas privadas de la libertad en centros de detención públicos y privados.

Respecto a la labor de las ONG que trabajan en la defensa y promoción de los derechos humanos, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) *"reconoce el importante y constructivo papel que pueden desempeñar los individuos, los grupos y las instituciones para promover y proteger mejor los derechos humanos, y alienta los esfuerzos que realizan las instituciones nacionales para establecer asociaciones e incrementar la cooperación con la sociedad civil"*.¹⁸ Con ello, se reconoce ampliamente el impacto de la labor de estas ONG.

¹⁷ Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura, A.C. (ACAT); Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O.P.; Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh); Centro de Estudios Fronterizos y Promoción de los Derechos Humanos (CEFPRODHAC); Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios; Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A.C. (CADHAC); Colectivo Contra la Tortura y la Impunidad (CCTI); Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos (COSYDDHAC); Comité de Derechos Humanos de Colima, No Gubernamental, A.C.; Frente Cívico Sinaloense; Servicio Jesuita a Migrantes; Sin Fronteras; así como el organismo humanitario Comité Internacional de la Cruz Roja, Delegación para México, América Central y El Caribe (CICR).

¹⁸ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2002/83. Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos. 56ª sesión, 26 de abril de 2002.

Muchas de estas organizaciones atienden casos específicos de personas privadas de la libertad y aprovechan estas ocasiones para constatar las condiciones generales de detención. Otras organizaciones cuentan con autorización para realizar visitas generales periódicas de verificación, para lo cual les avala su experiencia en la materia, su calidad moral y el reconocimiento que hace la sociedad de su labor. En este sentido, la APT señala que *“en algunos países, las ONG de derechos humanos nacionales y las organizaciones de la sociedad civil han logrado acuerdos y obtenido autorización para monitorear de forma regular lugares de detención”*.¹⁹

Sin embargo, estas organizaciones suelen encontrar obstáculos que limitan su acceso a los lugares de detención, ya que para ingresar se requiere permiso para atender a personas específicas, permiso por tiempo determinado para aquellas organizaciones que realizan visitas periódicamente, o el establecimiento de acuerdos previos con las autoridades.

Esto sucede en aparente contradicción con la Declaración de las Naciones Unidas sobre El Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos, la que establece que toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, entre otras cosas, a *“ofrecer y prestar asistencia letrada profesional u otro asesoramiento y asistencia pertinentes para defender los derechos humanos y las libertades fundamentales”*.²⁰

Dicha Declaración reconoce también que toda persona tiene derecho, individualmente y con otras personas *“a conocer, recabar, obtener, recibir y poseer información sobre todos los derechos humanos y libertades fundamentales, con inclusión del acceso a la información sobre los medios por los que se da efecto a tales derechos y libertades en los sistemas legislativo, judicial y administrativo internos”*.²¹ En este sentido, *“los particulares, las organizaciones no gubernamentales y las instituciones pertinentes tienen la importante misión de contribuir a sensibilizar al público sobre las cuestiones relativas a todos los derechos humanos y las libertades fundamentales mediante actividades de enseñanza, capacitación e investigación en esas esferas...”*²²

En el ámbito nacional, la ausencia de normatividad que contemple el derecho de la sociedad al acceso a los lugares y a conocer las condiciones de detención, ha resultado en la denegación del acceso a dichos centros como regla general. Sólo por excepción se permite el ingreso, ya que la autorización es una facultad discrecional de las autoridades. Por tal motivo, los centros de detención escapan de la observancia de la sociedad en general, lo que eleva el riesgo de que se cometan actos de tortura y otros malos tratos.

¹⁹ Asociación para la Prevención de la Tortura. “Monitoreo de lugares de detención, una guía práctica.”, Ginebra 2004, página 38.

²⁰ Artículo 9.3 c).

²¹ Artículo 6.

²² Artículo 16.

Al respecto, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, señala que:

la tortura y los malos tratos normalmente se producen en lugares de detención aislados en donde quienes practican la tortura están seguros de estar fuera del alcance de una supervisión y rendición de cuentas eficaz. Dado que la tortura es una práctica terminantemente prohibida en todos los sistemas jurídicos y códigos éticos de conducta del mundo, únicamente puede funcionar como parte de un sistema en el que colegas y superiores de los verdugos, toleren, o, como mínimo condonen, estas prácticas y en los que las cámaras de tortura estén protegidas eficazmente del exterior. Las víctimas de la tortura son asesinadas o se les intimida hasta el punto de que no se atreven a revelar sus experiencias. Y si, a pesar de ello, denuncian haber sido víctimas de torturas tienen que hacer frente a enormes dificultades para demostrar lo ocurrido durante su aislamiento y, como sospechosos delincuentes, forajidos o terroristas, su credibilidad se ve menoscabada de modo rutinario por las autoridades. En consecuencia, la única manera de romper ese círculo vicioso es someter los lugares de detención al escrutinio público y **hacer más transparente y responsable frente a la supervisión externa todo el sistema en el que operan los agentes de policía, de seguridad y de inteligencia.**²³

Respecto a la labor de las organizaciones no gubernamentales en la prevención de la tortura, la APT reconoce que *“el monitoreo por parte de la sociedad civil se caracteriza en general por su **alto grado de independencia** de las autoridades, y la **publicidad** dada a sus recomendaciones e informes precisamente por dicha independencia, genera la percepción de que sus recomendaciones son más francas. Sin embargo, las bases jurídicas para el monitoreo pueden con frecuencia ser débiles, basadas en acuerdos escritos con los diferentes ministerios, o incluso un ministerio específico interesado en esta situación, lo que deja a los monitoreos dependiendo de la voluntad política de las autoridades”*.²⁴

Al respecto, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y la APT señalan que *“la independencia funcional de los mecanismos nacionales es fundamental para garantizar la eficacia de tales órganos en sus tareas de prevención de la tortura y de otros malos tratos”*.²⁵

En este sentido, no sólo las organizaciones de derechos humanos requieren acceso a los centros de privación de la libertad, sino que es un derecho de la sociedad en general el acceder a la información y tener conocimiento de lo que ocurre en dichos lugares, con la finalidad de que ello sirva como un medio de control que

²³ Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, *op. cit.*, párr 67.

²⁴ Asociación para la Prevención de la Tortura, *op. cit.*, p. 38.

²⁵ Boeglin Naumovic, Nicolás y Long, Debra, “El Protocolo Facultativo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes: Un Manual para la Prevención”, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Asociación para la Prevención de la Tortura”, Costa Rica, 2004.

prevenga actos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en dichos lugares.

Es importante señalar que las organizaciones de la sociedad civil cuentan con amplia trayectoria y experiencia en la promoción y defensa de derechos humanos, así como en la denuncia de violaciones a tales derechos, por lo que son un actor importante en la conformación del MNP, tanto en el proceso de su integración como parte de él, y allegándolo de información. Esto, junto con su amplio conocimiento de las situaciones violatorias a derechos humanos que se presentan con mayor recurrencia en los centros de privación de la libertad, hace invaluable su participación en el trabajo de prevención.

Al respecto, el artículo 18.2 del Protocolo Facultativo establece que *“los Estados Partes tomarán las medidas necesarias a fin de garantizar que los expertos del mecanismo nacional de prevención tengan las **aptitudes y los conocimientos profesionales requeridos**. Se tendrá igualmente en cuenta el equilibrio de género y la adecuada representación de los grupos étnicos y minoritarios del país”*.

Asimismo, el artículo 18.4 señala que *“al establecer los mecanismos nacionales de prevención, los Estados Partes tendrán debidamente en cuenta los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos”*. Dichos Principios, también conocidos como Principios de París, establecen que:

la composición de la institución nacional y el nombramiento de sus miembros, por vía de elección o de otro modo, deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las **fuerzas sociales interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos**, en particular mediante facultades que permitan lograr la cooperación eficaz o la participación de los representantes de las **organizaciones no gubernamentales** competentes en la esfera de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación racial, los sindicatos, las organizaciones socioprofesionales interesadas, en particular juristas, médicos, periodistas y personalidades científicas [...]

En este sentido, se establece que *“en el marco de sus actividades, la institución nacional deberá: establecer relaciones con **organizaciones no gubernamentales** que se ocupen de la promoción y protección de los derechos humanos, el desarrollo económico y social, la lucha contra el racismo, la protección de los grupos especialmente vulnerables (en particular, niños, trabajadores migratorios, refugiados, incapacitados físicos y mentales) o de otras esferas especializadas, habida cuenta de la importancia fundamental de la labor de esas organizaciones para ampliar la acción de las instituciones nacionales”*.

Al respecto, es importante aprovechar la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil y de los expertos independientes que han realizado visitas con la finalidad de prevenir violaciones a derechos humanos, tanto por la experiencia de sus miembros, como por el conocimiento que tienen sobre el panorama general de la tortura en México, ya que pueden proporcionar información al MNP para iniciar sus funciones con un

diagnóstico sobre la situación de la tortura en lugares de detención, en el que se detecten los momentos y lugares en los que se comete esta violación a los derechos humanos, o en donde existen los factores de riesgo pertinentes para que así sea.

Dada la actividad constante de las organizaciones de la sociedad civil, debe señalarse que el establecimiento del MNP no podrá emplearse para tratar de restringir la labor de las ONG, ni para prohibir su acceso a los lugares de detención, sino por el contrario, se deberá potenciar la labor que realizan cotidianamente.

Por ello, la APT señala que *“la creación de un MNP nunca deberá servir de argumento para limitar o privar a las ONG del acceso a los lugares de detención y/o impedirles de continuar su labor de monitoreo”*.²⁶ Por tal motivo se debe incluir a la sociedad en el proceso de conformación de dicho Mecanismo, no sólo a manera de colaboración, sino también como parte de él, independientemente de su labor de escrutinio y evaluación de la labor del propio MNP.

Las visitas realizadas por las organizaciones de la sociedad civil tienen como principal objeto documentar, representar legalmente a las víctimas y la coadyuvancia legal. Algunas organizaciones tienen como objeto la prevención de la tortura, como es el caso de Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos (CADHAC), el Comité de Derechos Humanos de Colima, el Frente Cívico Sinaloense, el Centro de Estudios Fronterizos y Promoción de los Derechos Humanos (CEFPROD HAC), y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

Prevención como objetivo de las visitas realizadas

Como resultado de la Encuesta, se ve que en el caso de CADHAC, los objetivos de las visitas realizadas son **“prevención, representación legal de posibles víctimas, coadyuvancia legal o de otro tipo, documentación, y garantizar el respeto a los derechos humanos** de los reclusos, en especial el derecho a la integridad”.²⁷

Los resultados de sus visitas consisten en **“informes, denuncias, proporciona atención en casos específicos de maltrato o tortura y propuestas de solución sistémicas”**.²⁸ Para lograr tal fin, entre las acciones que realizan se encuentran las de emitir “oficios y otras **comunicaciones a las autoridades penitenciarias**, así como asesoría y acompañamiento legales”.²⁹

En materia de visitas preventivas a lugares de detención, el CICR es pionero, ya que su “asidua presencia y sus contactos permanentes a todos los niveles del poder surten un efecto disuasivo, contribuyendo a prevenir y a contener fenómenos tales como desapariciones forzadas, torturas y malos tratos”.³⁰

²⁶ Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), “Establecimiento y designación de Mecanismos Nacionales de Prevención según el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura de UN”, Ginebra, 2006, pág. 96.

²⁷ Cfr. Encuesta.

²⁸ Cfr. Encuesta.

²⁹ Cfr. Encuesta.

³⁰ Cfr. Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), “Privados de Libertad”, Ginebra, 2003, pág. 30.

Otra actividad preventiva importante consiste en la labor de promoción y capacitación en derechos humanos al interior de los centros de reclusión que realizan ciertas organizaciones como CEFPROD HAC y el Colectivo contra la Tortura y la Impunidad.

Seguimiento a las recomendaciones emitidas

Las ONG atienden casos específicos y verifican las condiciones generales de detención con la finalidad primordial de informar, denunciar y atender casos de tortura o maltrato, y en menor grado, de recomendar y elaborar propuestas de solución sistémicas.

El análisis de la Encuesta nos indica que como resultado de las visitas emiten recomendaciones de manera oral o escrita a las autoridades, las cuales generalmente son privadas, pero que se publican en caso de incumplimiento.

Acceder a la información respecto al número de detenidos, a las condiciones generales de detención, así como tener acceso a todos los lugares del centro y realizar visitas en privado, varía dependiendo del lugar que se visite; el número de personas que realizan la visita es de 2 a 3 personas, y en promedio cada organización realiza 4 visitas mensualmente.

Respecto al seguimiento de las recomendaciones, CADHAC ha realizado un “**Diagnóstico de la situación de los derechos humanos en el sistema penitenciario de Nuevo León**”, el cual fue presentado a la opinión pública y a las autoridades en febrero de 2006; un **informe** de actividades generales de la organización en el que se incluye un apartado sobre **la vigilancia al sistema penitenciario**; un libro, elaborado con otras nueve organizaciones, Mirada desde la Sociedad Civil: hacia un diagnóstico de los derechos humanos en Nuevo León, que incluye un **apartado sobre personas privadas de su libertad**”.³¹

La frecuencia de las visitas realizadas por CADHAC es constante. Realiza al mes “aproximadamente **doce visitas** a los centros de reclusión. La frecuencia de las visitas a un mismo lugar de detención o privación de la libertad es **semanal**”. Al realizar las visitas se practican entrevistas, sin embargo, CADHAC señala que “es difícil asegurar la **privacidad** de las mismas, pues los celadores están siempre en la misma área”.³²

CADHAC puede emitir **recomendaciones**, y realizar diversas acciones entre las que se encuentran hablar con el director y el jefe de seguridad del penal, con el Subsecretario de Atención Penitenciaria, o con el Subsecretario de Atención Penitenciaria y pedirle su intervención urgente, así como acudir a los medios de comunicación.³³

Dichas recomendaciones pueden presentarse de manera “**oral, por escrito, en privado o públicamente**”, varía dependiendo de cada caso, la forma más común suele

³¹ Cfr. Encuesta.

³² Cfr. Encuesta.

³³ Cfr. Encuesta.

ser la oral. El cumplimiento de dicha recomendación se verifica mediante **nuevas entrevistas con los internos visitados y sus familiares**".³⁴

Por otra parte, el **Comité de Derechos Humanos de Colima** plantea las violaciones a derechos humanos detectadas ante las autoridades superiores inmediatas del centro de reclusión, y realiza **propuestas de solución** a problemas en "el trato a los detenidos, en su condición jurídica o en la modificación de algunos espacios físicos inadecuados, tales propuestas consisten en la corrección, restitución, supresión y/o sanción, y/o investigación y su consecuente consignación por posibles actitudes ilícitas".³⁵ Las propuestas de solución se presentan al "Procurador, al Director de Seguridad Pública o al Director del Centro Penitenciario, y se realizan de manera verbal o vía telefónica".³⁶

Para la medición del impacto de las visitas realizadas, el **Frente Cívico Sinaloense** emite "**recomendaciones** surgidas a raíz de sus visitas, que se dirigen a la **prevención de la tortura y los malos tratos**, estas recomendaciones se emiten oralmente y de ser necesario se hacen públicas a la prensa".³⁷

Las recomendaciones del Frente Cívico Sinaloense tienen un reconocimiento importante, de manera adicional, porque "saben sus interlocutores en la escala administrativa, que serán **denunciados públicamente** los hechos en caso de no poner atención a las injusticias".³⁸

Debido a la periodicidad de las visitas y a que algunas ONG las efectúan de manera programada, generalmente se da seguimiento a sus recomendaciones mediante visitas posteriores.

El Comité Internacional de la Cruz Roja realiza 2 visitas al mes, y "la frecuencia de las visitas a un mismo lugar de detención o privación de la libertad, oscila entre 1 y 4 visitas anuales".³⁹ Para la medición del impacto de las visitas, el CICR emite "**recomendaciones** surgidas a raíz de sus visitas, que se dirigen a la **prevención de la tortura y los malos tratos**, las cuales son presentadas mediante intervenciones orales e informes escritos **confidenciales** dirigidos a las autoridades responsables".⁴⁰

Es importante resaltar la forma en que el CICR da seguimiento a sus recomendaciones y el nivel de interlocución que mantiene con autoridades de diferentes niveles, tomando en consideración que el Comité tiene procedimientos normalizados preestablecidos, lo cual no impide que se puedan adecuar según las necesidades de las visitas concretas, dependiendo del contexto social y cultural de los detenidos.

En un primer momento, los delegados del CICR "presentan a los encargados del lugar de detención sus comprobaciones, conclusiones y recomendaciones y toman nota de sus comentarios. En muchos casos, es posible resolver los problemas man-

³⁴ Cfr. Encuesta.

³⁵ Información proporcionada por la Secretaría de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todas y Todos" (en adelante RedTdT). Cuestionario para el Taller de Capacitación para el monitoreo y la realización de visitas a centros de detención en México.

³⁶ Cfr. RedTdT.

³⁷ Cfr. Encuesta.

³⁸ Cfr. Encuesta.

³⁹ Cfr. Encuesta.

⁴⁰ Cfr. Encuesta.

teniendo una relación de trabajo fluida con las autoridades carcelarias locales [...] La etapa siguiente consiste en abordar esos problemas con las autoridades superiores [...] estas gestiones pueden efectuarse mediante entrevistas, a diferentes niveles, o por escrito, según la importancia y la urgencia de los problemas [...]”.⁴¹

Al respecto, tanto el CICR como el MNP pueden recurrir a múltiples actores con la finalidad de frenar la situación de tortura o malos tratos detectados. El CICR señala que “recurrirá a todas las personas de los sistemas administrativo, judicial, militar o político que puedan ejercer alguna influencia en tal situación, desde el director de la prisión hasta el jefe del Estado”.⁴²

Es importante señalar que las visitas realizadas por el CICR y las proyectadas del MNP se basan en un diálogo constructivo con las autoridades, por lo que se espera que tanto las autoridades encargadas de los centros de detención como las autoridades superiores, aprovechen esta oportunidad para formular políticas públicas e institucionales para formular y ejecutar acciones tendientes a la erradicación de las condiciones y circunstancias que potencian la tortura y malos tratos.

Comisiones públicas de derechos humanos que realizan visitas a lugares de detención

Las Comisiones Públicas de Derechos Humanos (Comisiones) que participaron en la Encuesta son las pertenecientes a las entidades de Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, el Distrito Federal, y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

Estos organismos de derechos humanos están facultados por sus leyes orgánicas y reglamentos para realizar visitas a centros penitenciarios y otros lugares de detención, tales como cárceles municipales y agencias del Ministerio Público. Sin embargo, el marco normativo no es un criterio de referencia para medir el nivel de visitas practicadas por cada Comisión, debido a que existen Comisiones con escasas facultades legales pero amplio trabajo en visitas a centros de detención, y viceversa.

De la Encuesta realizada se desprende que, en la práctica, las Comisiones realizan visitas a lugares de detención aunque no estén señalados expresamente en la ley, pues lo hacen como parte del deber de **procurar, supervisar, vigilar y cerciorarse** del respeto a los derechos humanos.

En este sentido, los centros de privación de la libertad que se visitan con mayor frecuencia son los centros de readaptación social, cárceles municipales, agencias del Ministerio Público y hospitales; y en menor grado, los centros de tratamiento de menores, reclusorios preventivos y separos preventivos.

Las Comisiones tienen acceso a la información relativa al número de detenidos y a las condiciones de detención. Asimismo se les permite el acceso a todos los lugares del centro. Sin embargo, existe restricción para que realicen entrevistas en pri-

⁴¹ Cfr. Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), *op. cit.*, pp. 6 y 7.

⁴² Cfr. Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), *op. cit.*, pág. 15.

vado, sobre todo en los centros de reclusión federales, extendiéndose tales restricciones incluso a la CNDH.

Las Comisiones atienden casos específicos y constatan condiciones generales de detención, con la finalidad de recomendar, informar, atender casos específicos de tortura y denunciar. La frecuencia de las visitas realizadas varía dependiendo del fin. Para atender casos concretos, la periodicidad depende del número de quejas, mientras que las visitas de constatación de condiciones generales se realizan 2 o 3 veces por año.

Las Comisiones encuestadas también señalan la realización de visitas de prevención de violaciones a derechos humanos. Sin embargo, de la descripción que realizan de dichas visitas, no se desprenden funciones meramente preventivas, por lo que deben establecer criterios definidos para determinar cuándo una visita tiene la finalidad de prevenir, tales como la existencia de una periodicidad establecida, visitas programadas, anunciadas o no, emisión de recomendaciones encaminadas a solucionar problemas estructurales que propician la comisión de la tortura, indicadores para verificar los avances en el cumplimiento de sus recomendaciones, así como planes para implementar acciones que eliminen factores de riesgo para la tortura y malos tratos.

Prevención como objetivo de las visitas realizadas

Respecto a la periodicidad, es importante subrayar que existen algunas disposiciones legales que adoptan criterios establecidos en el Protocolo Facultativo. Tal es el caso del Reglamento de la Procuraduría de Derechos Humanos de Guanajuato que señala entre sus funciones “establecer un **calendario anual de visitas de supervisión** a centros de detención o reclusión, para cumplir con las facultades que al respecto les otorga la Ley”.⁴³

En el mismo sentido, la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco faculta a los visitadores generales para “realizar **visitas periódicas** a los establecimientos destinados a la detención preventiva, custodia y readaptación social, estatales y municipales para constatar que no se cometan violaciones a los derechos humanos”.⁴⁴

Asimismo, el Reglamento Interior de la Comisión establece que ésta puede realizar **visitas sin previo aviso**. Al respecto, “la visitaduría encargada del área penitenciaria, así como las responsables de centros hospitalarios o de salud, podrán realizar **visitas periódicas sin previo aviso** a la autoridad de que se trate, para **verificar las condiciones de las personas** ahí internadas o para **cerciorarse de los avances en el respeto de los derechos humanos e identificar posibles violaciones** de éstos; durante la visita **podrán recabar material fotográfico y de video** para constatar las condiciones que imperan en el lugar visitado”.⁴⁵

⁴³ Artículo 36, fracción IX. Reglamento Interno de la Procuraduría de los Derechos Humanos para el Estado de Guanajuato.

⁴⁴ Artículo 35, fracción VII. Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco.

⁴⁵ Artículo 40. Reglamento de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco.

Por otra parte, la Comisión de Chihuahua combina las modalidades de visitas diarias y periódicas, señalando que se inspeccionan la totalidad de los 16 CERESOS Distritales, en los cuales, la visita de inspección se realiza de **manera diaria** en los dos que corresponden al Distrito Judicial Morelos con sede en la ciudad de Chihuahua, los otros dos que corresponden al Distrito Bravos con sede en Ciudad Juárez, en el Distrito Judicial Hidalgo con sede en ciudad Hidalgo del Parra, y el del Distrito Judicial Benito Juárez con sede en ciudad Cuauhtémoc, y en los restantes las visitas son de **manera periódica**.⁴⁶

Así mismo señala que *“se inspeccionan la totalidad de los 79 establecimientos que corresponden a cárceles municipales y seccionales, mediante programas de **visitas periódicas**, de las cuales las cuatro principales cárceles correspondientes a Ciudad Juárez, Chihuahua, Cuauhtémoc, Hidalgo del Parral, se visitan de **manera diaria**”*.⁴⁷

De las visitas realizadas “se logra **atención en casos específicos de maltrato o tortura, se gestiona la atención psicológica y médica** que se requiera”.⁴⁸

En el caso de la Comisión del Distrito Federal, las visitas a los **reclusorios** tienen como objetivo, “primeramente la **prevención para reportar situaciones violatorias a derechos humanos y proponer su atención**. Asimismo para que una vez que se han detectado las situaciones irregulares, se consignen en un **documento informativo que refiera la situación general** de las prisiones en la ciudad; y de lo observado se hacen **propuestas de mejoras**”.⁴⁹

En este sentido, el mandato de la CDHDF es muy amplio respecto a los lugares de detención a visitar, ya que su Ley Orgánica establece que el personal de la Comisión podrá “practicar visitas e inspecciones a los **Centros de Asistencia Social e Instituciones de Asistencia Privada donde se presten servicios asistenciales** como son: casas hogares, casas asistenciales, Instituciones y organismos que trabajen con la niñez, Instituciones para el tratamiento y apoyo a enfermos mentales, Instituciones donde se preste asistencia y apoyo a las personas con capacidades diferentes, a las personas adultas mayores, Centros de Asistencia e Integración Social, Instituciones y Centros de salud y demás establecimientos de asistencia social en el Distrito Federal, en los que intervenga cualquier autoridad pública local, para **cerciorarse del absoluto respeto** a los derechos humanos de los internos”.⁵⁰

Respecto a los casos de posible tortura y malos tratos, el personal que realiza visitas a lugares de detención por parte de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, de Jalisco y la Procuraduría de Guanajuato, puede “solicitar el **reconocimiento médico de reos o detenidos cuando se presuma la existencia de malos tratos o torturas**, comunicando a las autoridades competentes los resultados de las revisiones practicadas”.⁵¹

46 Cfr. Encuesta.

47 Cfr. Encuesta.

48 Cfr. Encuesta.

49 Cfr. Encuesta.

50 Cfr. Artículo 17, fracción XIII, de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

51 Cfr. Artículo 17, fracción X, Ley Orgánica de la Comisión, *op. cit.*

Respecto a las visitas realizadas por la CDHDF, “la Dirección Ejecutiva de Seguimiento realiza **mensualmente de dos a tres visitas a los reclusorios**, como acompañamiento al **Órgano de Visita General**. Asimismo, e independientemente de esas visitas se hace un **programa intensivo de visitas a finales de año, cuando se hace un recorrido por centro de reclusión**, además desde el área de Visitadurías se realizan también visitas más frecuentes en investigación a casos específicos”.⁵²

Cabe mencionar la emisión del **Informe Especial sobre los Centros de Reclusión 2003-2004** y el **Informe especial sobre la situación de los centros de reclusión en el Distrito Federal 2005**, los cuales enuncian la serie de violaciones a derechos humanos cometidas por el personal encargado de la seguridad y custodia en los centros de detención, que constituyen actos de tortura y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Dicho Informe contempla un apartado de **tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes**, en el cual se señalan datos cuantitativos recabados por personal de la CDHDF durante sus visitas a los centros de reclusión, así como prácticas reiteradas como la negativa de acceso a la luz solar, el servicio médico en zonas de aislamiento y el castigo injustificado en aislamiento.

Otro informe producto de las visitas del personal de la Comisión a los Centros Penitenciarios, es el de **Trayectoria de la población sentenciada, proceso legal y calidad de vida en los centros penitenciarios del Distrito Federal**, y paralelamente, la CDHDF realizó en el año 2002 el **Diagnóstico interinstitucional del Sistema Penitenciario en el Distrito Federal**.

Seguimiento a las recomendaciones emitidas

Como resultado de las visitas, las Comisiones se dan a la tarea de elaborar recomendaciones, informar, denunciar, atender casos específicos de maltrato o tortura y emitir propuestas de solución.

La Comisión de Chiapas, por ejemplo, señala que de la investigación realizada durante las visitas, se realizan “**propuestas de solución**, y en su caso se emiten **recomendaciones**”,⁵³ y “de ser procedente la queja por presuntas violaciones a derechos humanos, y acreditarse la existencia de las mismas, la Comisión esta facultada para emitir **recomendaciones no vinculatorias** a las autoridades presuntamente responsables”,⁵⁴ estas recomendaciones “se divulgarán en los medios de comunicación ya sea de manera íntegra o sintetizada, solamente cuando no sean aceptadas por los servidores públicos a quienes va dirigida”.⁵⁵

Para dar seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones “existe una **dirección, que mide el avance en el cumplimiento de acuerdo con los informes de las autoridades destinatarias de la recomendación**”.⁵⁶

⁵² Cfr. Encuesta.

⁵³ Cfr. Encuesta.

⁵⁴ Cfr. Encuesta.

⁵⁵ Artículo 122. Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Chiapas.

⁵⁶ Cfr. Encuesta.

Por su parte, la Comisión de Chihuahua emite **recomendaciones**, “si durante las visitas se detectan practicas administrativas que constituyen acciones u omisiones que afectan el servicio público o son violatorias de derechos humanos, se realiza la **recomendación** respectiva a la autoridad para efecto de que subsane las deficiencias. Cuando se detectan casos especificos se emite la **recomendación** respectiva, y cuando se detectan practicas administrativas sistemáticas que puedan estar redundando en una afectación de la persona se emiten las **propuestas** correspondientes. Se han emitido propuestas para efecto de mejorar las instalaciones físicas de los centros de reclusión, y **recomendaciones** por considerar que se trasgredieron los derechos de los internos”.⁵⁷

Para verificar o dar seguimiento al cumplimiento de sus recomendaciones, “el Secretario Técnico Ejecutivo de la Comisión Estatal de Derechos Humanos tiene a su cargo el seguimiento de las recomendaciones por disposición expresa en lo establecido por los artículos 82,83, 84, del reglamento de la Ley que rige a la Comisión”.⁵⁸

La CDHDF, para medir el cumplimiento de sus informes y recomendaciones, encomienda el seguimiento a la **Dirección Ejecutiva de Seguimiento a Recomendaciones**,⁵⁹ que “mediante diversas estrategias recibe y valora pruebas, e impulsa el avance en el cumplimiento de los instrumentos aceptados”,⁶⁰ en este sentido, “se espera la valoración objetiva de las pruebas de cumplimiento que emite la autoridad para acreditar el cumplimiento de una recomendación”.⁶¹

En general, las Comisiones dan seguimiento al cumplimiento de sus recomendaciones con base en los informes que presentan las autoridades responsables de violar derechos humanos y visitas subsecuentes.

Estos organismos de derechos humanos constituyen otro actor importante en la conformación del MNP, ya que, en razón de su experiencia, es indispensable su **colaboración** proporcionando información a dicho Mecanismo respecto de la situación de la tortura en los centros de detención visitados.

Paralelamente, debe analizarse el grado de **participación** de las Comisiones como parte del MNP, puesto que de la naturaleza de sus funciones se derivan cuestiones positivas concordantes con las funciones del Mecanismo, pero también existen características que no son compatibles con el mandato del mismo.

Uno de los aspectos positivos de las Comisiones es su mandato para realizar visitas a centros de detención, establecido en todas las leyes orgánicas de las Comisiones públicas. Algunas leyes han sido reformadas recientemente ampliando el mandato de las Comisiones para realizar visitas calendarizadas o sin previo aviso. Este es el caso de la Procuraduría de Guanajuato y la Comisión de Jalisco. Asimismo existen mandatos para visitar lugares de detención privados, como en el caso de la Comisión del D.F.

⁵⁷ Cfr. Encuesta.

⁵⁸ Cfr. Encuesta.

⁵⁹ Art. 39. Reglamento de la CDHDF.

⁶⁰ Cfr. Encuesta.

⁶¹ Cfr. Encuesta.

Por otra parte, el Protocolo Facultativo señala que “al establecer los mecanismos nacionales de prevención, los Estados Partes tendrán debidamente en cuenta los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos”,⁶² por lo que al contemplar la posibilidad de que las Comisiones públicas formen parte del MNP, éstas deben cumplir con los Principios de París.

Cabe señalar que en el supuesto de que las Comisiones Estatales de Derechos Humanos formen parte del MNP, se debe diferenciar las funciones de cada organismo, ya que la Comisión, como parte del Mecanismo, actuará en el marco del Protocolo Facultativo, y no con las funciones y facultades propias de la Comisión, como las de la denuncia y recomendación en casos específicos de violación a los derechos humanos. En este sentido, se debe distinguir estas dos funciones en los casos en que tanto las Comisiones Públicas como las ONG se desempeñen como parte del Mecanismo, con la finalidad de *“garantizar que las funciones de visita y diálogo así como la labor preventiva establecida en el Protocolo Facultativo no se vean afectadas a causa de otro mandato”*.⁶³

En este sentido, la APT señala que “si se confiriera a una institución un mandato que combinara la labor de visitas establecida en el Protocolo Facultativo con la responsabilidad de procesar formalmente o mediar ante quejas individuales (como aquellas originadas en el marco de sus visitas), en la práctica podrían surgir serios obstáculos para la consecución de los objetivos del Protocolo Facultativo”.⁶⁴

Respecto a los criterios de competencia para realizar visitas a centros de reclusión, en primera instancia las Comisiones son competentes para conocer las violaciones de derechos humanos que ocurran dentro de su territorio, salvo que se trate de violaciones perpetradas por autoridades federales, es decir, las cometidas en centros de reclusión federales, pues en dicho supuesto, la Comisión competente será la Nacional. Asimismo, la Comisión Nacional de Los Derechos Humanos tiene la facultad de atracción de casos y de revisión de resoluciones de las Comisiones Estatales cuando los peticionarios se inconformen.

Específicamente, en materia de visitas a centros de reclusión, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), ha establecido una serie de convenios con las comisiones estatales para llevar a cabo visitas de supervisión y constatación de condiciones generales. Dichos convenios de colaboración en materia de supervisión penitenciaria se han celebrado con las Comisiones de Veracruz, Durango, Nuevo León, Michoacán, Morelos, Tabasco, Quintana Roo, Tlaxcala, Aguascalientes, Chiapas, Campeche, Nayarit y Sonora.

El propósito de dichos convenios es “conjuntar acciones, en el ámbito de sus respectivas competencias, a efecto de diseñar y ejecutar programas de supervisión

⁶² Artículo 18.4 OPCAT.

⁶³ Asociación para la Prevención de la Tortura, “Establecimiento y designación de Mecanismos Nacionales de Prevención”, *op. cit.*, pp. 29 y 31

⁶⁴ Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), “Establecimiento y designación de Mecanismos Nacionales de Prevención”, *op. cit.*, pág. 28.

penitenciaria”.⁶⁵ Se establece que el seguimiento a las observaciones quedará a cargo de la Comisión Estatal sin obligar una búsqueda conjunta de soluciones a los problemas detectados.

Instituciones gubernamentales

El Inventario contempla algunas instituciones gubernamentales, federales y locales, con el objeto de conocer sus atribuciones, los tipos de visitas que realizan a los centros de detención y su finalidad.

En el ámbito federal, se contempla al Instituto Nacional de Migración, dependiente de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), a la Dirección General de Justicia Militar de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), y al Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP). En el ámbito local, las Procuradurías Generales de Justicia que participaron en la Encuesta son las pertenecientes a las entidades de Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro y el Distrito Federal.

El Protocolo Facultativo, en su artículo 18, establece que “los Estados Partes garantizarán la **independencia funcional** de los mecanismos nacionales de prevención, así como la **independencia de su personal**”, por lo tanto se considera que las mencionadas instituciones no son óptimas para formar parte del MNP. No garantizan dicho requisito, dado que tienen a su cargo la administración de los propios centros de detención objeto de las visitas, llámense estaciones migratorias o de aseguramiento de extranjeros, cárceles militares, centros de readaptación social o Agencias del Ministerio Público.

Al respecto, la APT establece que el MNP debe ser capaz de “actuar independientemente y sin interferencia alguna por parte de las autoridades del Estado, en particular las autoridades penitenciarias y policiales, así como de quienes fijan las políticas gubernamentales y partidistas”.⁶⁶

En cuanto a la conformación del MNP, los Principios de París establecen que “la institución nacional dispondrá de una infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones, y en particular de créditos suficientes. Esos créditos deberán destinarse principalmente a la dotación de **personal y locales propios**, a fin de **lograr la autonomía respecto del Estado y no estar sujeta a controles financieros que podrían limitar su independencia**”.

De la Encuesta realizada se desprende que la finalidad de las visitas llevadas a cabo por estas Instituciones a los centros de detención bajo su administración, consiste en verificar las condiciones en las que se encuentran las personas privadas de

⁶⁵ Cfr. Convenio General de Colaboración que en materia de Supervisión Penitenciaria celebran, por una parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y por la otra, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.

⁶⁶ Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), “Establecimiento y designación de Mecanismos Nacionales de Prevención”, *op. cit.*, pág. 13.

la libertad, supervisar el cumplimiento de la normatividad de la institución, su funcionamiento y control, y en caso de detectar alguna violación, comunicarlo a la autoridad superior a efecto de que sus órganos de control interno tengan conocimiento de las irregularidades, y en su caso, sancionar administrativamente a los responsables de violaciones a derechos humanos.

El Instituto Nacional de Migración (INM) realiza visitas de constatación de condiciones generales y como resultado de las mismas elabora informes; la Dirección General de Justicia Militar y el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social realizan visitas de atención de casos específicos y constatación de condiciones generales; la primera realiza recomendaciones escritas u orales, y la segunda emite informes.

Las visitas realizadas por el INM tienen como objetivo, “eficientar los mecanismos dentro de las Estaciones Migratorias, para brindar un trato digno a los extranjeros asegurados, con apego a los Derechos Humanos”;⁶⁷ por parte de la Dirección General de Justicia Militar, los objetivos son la documentación y rehabilitación; y respecto al Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la SSP, éste busca dar seguimiento y vigilar la observancia del marco normativo, así como verificar las condiciones de detención y la integridad de las personas.

Asimismo se analizó la competencia de las Procuradurías Generales de Justicia de Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro y el Distrito Federal, quienes realizan visitas a las agencias ministeriales a través de sus órganos internos como lo son la Visitaduría General, pero cuyo fin principal es la revisión administrativa, y de manera contingentemente se verifican las condiciones de los detenidos.

Sólo en el caso de la PGJ del D.F. se señaló que realiza visitas a través de la Dirección General de Derechos Humanos, que tienen como objetivo hacer cesar violaciones a derechos humanos en casos urgentes, dar vista a la autoridad investigadora a efecto de iniciar averiguación previa y documentar la queja, no así la prevención.

Respecto de las visitas que realizan estas Instituciones gubernamentales, tanto federales como locales, la APT señala que:

la mayoría de los Estados ha instituido inspecciones administrativas internas por parte de una institución gubernamental encargada de llevar a cabo visitas a lugares de privación de libertad, como parte de las rutinas normales de las grandes burocracias. El papel de dichos órganos administrativos generalmente se limita a controlar el cumplimiento, por parte del personal y en la ejecución de los procedimientos, de los estándares nacionales y las directrices y regulaciones administrativas. Raramente incorporan un enfoque más amplio, que incluya cuestiones como la dignidad y los derechos humanos de las personas privadas de la libertad. Por tanto, es posible que los procedimientos de inspección interna cumplan con su mandato y que al mismo tiempo, las condiciones de detención sean incompatibles con los estándares internacionales en materia de derechos humanos. Esta es una de las razones por las

⁶⁷ Cfr. Encuesta.

que el monitoreo interno no es suficiente en sí mismo y debe ser complementado por un monitoreo externo independiente.⁶⁸

Respecto a la colaboración de las Instituciones gubernamentales, de acuerdo a los Principios de París, es viable la participación de los representantes de las administraciones en la composición de la institución nacional y el nombramiento de sus miembros, quienes “sólo participaran en los debates a título consultivo”. Asimismo, es importante que las instancias gubernamentales que realizan visitas a centros de detención transmitan al MNP la información de la que dispongan a efecto de que éste cuente con información de diversas fuentes.

Por otra parte, una de las principales preocupaciones de la sociedad en general y de los expertos, radica en la prevención de la tortura cometida durante la detención y en los medios de transporte en los que se traslada a los detenidos, retenidos o prisioneros, debido a que eso constituye un momento de alto riesgo —de acuerdo con estudios realizados al respecto— de tortura física y psicológica, al igual que el momento en que una persona se encuentra privada de la libertad antes de rendir una declaración ante el Ministerio Público.

Al respecto, la APT señala que:

las visitas frecuentes a los **centros de detención preventiva y prisiones preventivas** son importantes no sólo para la prevención de la tortura y los malos tratos en el centro en cuestión, sino también porque dichos lugares pueden ser una fuente de información muy valiosa acerca de las condiciones y el trato que recibieron las personas en las comisarías donde fueron detenidas. Estos datos son cruciales para que el MNP determine qué comisarías visitar entre los centenares o miles del país. Por esa razón, los centros de detención preventiva y prisiones preventivas deberán ser visitados por el MNP al menos una vez al año, siempre con la posibilidad de realizar visitas *ad hoc* entremedio.⁶⁹

Este constituye un momento de riesgo de la comisión de la tortura y malos tratos, en el que el MNP puede profundizar, elaborando criterios eficaces para realizar visitas periódicas a estos lugares de privación de la libertad, que hasta el momento no se han cubierto totalmente ni de la manera más eficaz.

También es importante el papel que desempeñan las Procuradurías Generales de Justicia como entes encargados de la investigación de delitos, debido a que pueden recibir canalizaciones de quejas por tortura y otros malos tratos, recopiladas por el MNP, a fin de iniciar la averiguación correspondiente y sancionar a los responsables. Asimismo, pueden realizar visitas *motu proprio* a los lugares de detención con la finalidad de recabar denuncias de personas concretas por hechos de tortura o malos tratos.

⁶⁸ Asociación para la Prevención de la Tortura. “Monitoreo de lugares de detención, una guía práctica”, *op. cit.*, pág. 36.

⁶⁹ Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), “Establecimiento y designación de Mecanismos Nacionales de Prevención”, *op. cit.*, pág. 36.

Finalmente, cabe hacer mención del Órgano de Visita General a los Centros de Reclusión del Distrito Federal,⁷⁰ integrado por representantes de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, Procuraduría General de Justicia, Asamblea Legislativa, Comisión de Derechos Humanos, Consejería Jurídica y de Servicios Legales, Tribunal Superior de Justicia, Secretaría de Salud y Contraloría Interna de la Secretaría de Gobierno, todos del Distrito Federal.

Dicho Órgano realiza visitas de constatación de condiciones generales con el objeto de supervisar, inspeccionar y verificar las actividades que se desarrollan en los Centros de Reclusión, tales como actividades administrativas, jurídicas, técnicas, operativas, de desarrollo y prestación de servicios penitenciarios, con la finalidad de reducir y erradicar cuestiones como maltratos físicos, hacinamiento, sobrepoblación, insalubridad, entre otras. El equipo que realiza las visitas es multidisciplinario y cuenta con condiciones óptimas, debido a que tiene acceso a todos los lugares y condiciones de detención y a información documental. Sus visitas son previamente programadas.

Este Órgano cuenta con una Comisión de Seguimiento y Evaluación que canalizará a las instancias competentes las propuestas para solucionar las anomalías detectadas. Asimismo, dará seguimiento a las quejas, inconformidades y denuncias recibidas durante las visitas, las cuales también se harán del conocimiento de las autoridades competentes.

Con motivo de las observaciones realizadas en cada visita, emitirá informes confidenciales por escrito a las autoridades de los reclusorios, igualmente cumple con actividades encaminadas a señalar observaciones, informar, recomendar, lograr atención de casos específicos de tortura y propuestas de solución sistemáticas.

Este Órgano de Visita General está conformado por autoridades, y por lo tanto, carece de la independencia que exige el Protocolo para constituirse en MNP. Sin embargo, es un importante esfuerzo que abre la puerta a un diálogo sustantivo de las instituciones con el MNP.

⁷⁰ Manual Específico de Operación del Órgano de Visita General a los Centros de Reclusión del Distrito Federal.

Conclusiones

Las visitas a lugares de detención que realizan las Organizaciones No Gubernamentales, Comisiones Públicas de Derechos Humanos y Dependencias Gubernamentales tienen objetivos distintos, los cuales varían entre la protección, defensa, asesoría, representación legal, atención médica y psicológica, y documentación de casos de violaciones a derechos humanos, así como supervisar, procurar y vigilar el respeto a los derechos humanos en estos lugares. También, las visitas realizadas por dichas instancias pueden ser de tipo humanitario y de reacción, pero en menor grado realizan visitas con carácter estrictamente preventivo.

Las visitas preventivas, para que tengan efectividad, deben revestir características tales como periodicidad, visitas programadas y sin previo aviso, y contar con acceso a todos los lugares y a todos los detenidos dentro del centro de detención.

Un aspecto trascendente para la eficacia del Mecanismo Nacional de Prevención, lo constituye la realización de visitas sin previo aviso, que deben poderse llevar a cabo en todo momento para que tengan un efecto preventivo y disuasivo. De esta misma manera, debe garantizarse la posibilidad de realizar entrevistas en privado para asegurar la libertad de los internos para comunicarse con el MNP, para que ellos puedan hacer de su conocimiento el trato que han recibido.

Para que las visitas sean eficaces, el MNP debe realizar visitas frecuentes y de seguimiento para constatar el cumplimiento de sus recomendaciones y para proteger la integridad personal de quienes pudieran estar en riesgo de represalias por haber denunciado algún acto de tortura o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, o meramente por haberse entrevistado con el personal que realizó la visita.

Dichas visitas deben estar seguidas de recomendaciones y del establecimiento del diálogo constructivo con autoridades para implementarlas, cuidando siempre que se garantice la independencia del MNP.

La creación de un MNP no implica duplicidad de funciones con las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil ni las Comisiones públicas de Derechos Humanos, por lo tanto, no puede limitarse la función de éstas, ni restringir la labor que ya vienen realizando, sino que debe potenciarse y emplearse como parte del Mecanismo. Debe resaltarse el papel de cada instancia, sus resultados y aportaciones con miras a emplearlos como parte del MNP o como coadyuvantes.

Es propicio que el MNP establezca una amplia cobertura de los lugares y momentos en que se cometen con mayor frecuencia actos de tortura y malos tratos. Tales

momentos se presentan durante la detención de una persona, su traslado a alguna agencia ministerial y antes de presentar su declaración preparatoria. De estos supuestos es conveniente proyectar un escenario nacional ubicando los lugares y momentos que propician la comisión de la tortura, y elaborar indicadores de riesgo para enfocar la actividad del MNP cuando comience a operar.

Del análisis de las facultades, objetivos y resultados de las instancias que realizan visitas a lugares de detención, se desprende que es necesaria la creación de un nuevo organismo que cumpla con los requisitos señalados en el Protocolo Facultativo para constituirse como Mecanismo Nacional de Prevención, en el cual deberán participar organizaciones de la sociedad civil, Comisiones Públicas, expertos independientes, académicos, entre otros, y contar con independencia, capacidad profesional y autonomía financiera para garantizar su eficacia y eficiencia.

**Marco jurídico de las Organizaciones
No Gubernamentales,
Comisiones Públicas de Derechos Humanos,
e Instituciones Gubernamentales,
que realizan visitas a lugares de detención**

Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos que realizan visitas a lugares de detención

ACCIÓN DE LOS CRISTIANOS PARA LA ABOLICIÓN DE LA TORTURA, A.C. (ACAT)

La asociación civil Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura ha realizado visitas a centros de reclusión en el “*Distrito Federal, Hidalgo, Querétaro, Jalisco, Tlaxcala y Oaxaca*”.¹

El objetivo de las visitas a los lugares de reclusión consiste en “*realizar actividades de documentación de casos de tortura y seguimiento de los mismos, así como visitas de atención psicológica y jurídica, en algunos casos se trata de representación legal para la denuncia, coadyuvancia y rehabilitación de la víctima*”.²

Los centros de reclusión con los que ACAT ha establecido algún acuerdo para realizar visitas son los siguientes:³

Distrito Federal Varoniles: Reclusorio Preventivo Oriente, Reclusorio Preventivo Sur, y la Penitenciaría del Distrito Federal en Santa Martha Acatitla.

Femeniles: Reclusorio Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla.

Hidalgo Centro de Readaptación Social Varonil de Pachuca.

Querétaro Centro de Readaptación Social Varonil y Femenil de Querétaro.

Tlaxcala Centro de Readaptación Social Femenil de Tlaxcala.

Jalisco Penal estatal de Puente Grande, varonil.

Oaxaca Penal regional de Cuicatlán, Centro de Readaptación Social de Miahuatlán, Cárcel Municipal de Zimatlán.

¹ Cfr. Encuesta.

² Cfr. Encuesta.

³ Cfr. Encuesta.

Para realizar visitas a los mencionados lugares de detención, Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura señala el uso de diferentes medios:

*"En el caso del Distrito Federal existe un **acuerdo a renovar cada seis meses**, para el cual, la Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social a través de la Subdirección Técnica, convoca a una reunión con las distintas organizaciones civiles, para hacer explícitos los motivos por los que se realizarán las visitas a los distintos centros. En el acuerdo se da autorización al personal que así lo solicita y se fijan fechas y horarios de visita. Sólo las personas autorizadas pueden ingresar a los penales".⁴*

*"En los estados de Hidalgo, Tlaxcala y Oaxaca se ha permitido el ingreso mediante la **acreditación como organización de derechos humanos**, señalando de manera específica a las personas que se va a visitar. En el estado de Querétaro, pueden realizarse las visitas una vez que los abogados o familiares de las o los internos a visitar, realicen los trámites correspondientes ante las autoridades de los penales. En el estado de Jalisco se han realizado las visitas como 'amigas/os' de los internos, teniendo los datos precisos, como el nombre completo y ubicación (dormitorio, sala, sección)".⁵*

A raíz de las visitas realizadas, los resultados que se esperan consisten en lograr **"atención psicológica y jurídica que requieran en casos específicos de maltrato o tortura, y en algunos casos se puede derivar en la promoción de la denuncia"**.⁶

Para lograr tales resultados, ACAT señala que *"al recibir un caso, el área jurídica inicia con la revisión del mismo, y con las visitas al centro de reclusión para poder elaborar estrategias en el marco legal ya sea para la **defensa o asesoramiento del caso**. Si los familiares así lo deciden se lleva a cabo la **denuncia**. En cuanto al área de atención psicológica, una vez efectuada la primera visita se valora la posibilidad de continuar con la **atención psicológica** siempre y cuando la víctima lo desee. Existen otras visitas cuyo objetivo es únicamente la **documentación de una muestra de la población**, en dichos casos las acciones que proceden a las visitas, se orientan al análisis de información y a la elaboración de un **informe** al respecto, para hacer una **denuncia pública** de las condiciones a las que se ven sometidas las víctimas durante o después de su detención".⁷*

Respecto a las condiciones en las que los miembros de la organización tienen acceso a los centros de reclusión, se establece que *"en la mayoría de los casos se ha tenido acceso a los penales presentando una identificación oficial y en algunos casos el oficio con el permiso correspondiente. Sin embargo ha habido centros de detención en donde el acceso en un principio fue totalmente denegado. Una vez accediendo a los penales **se solicita un espacio privado para las entrevistas**; sin embargo, este nunca ha sido posible, sólo se indica que sea un lugar sin interferencias y nos han asignado los siguientes: en Tlaxcala la biblioteca del penal; en Querétaro la visita fue en la oficina de trabajo social; en los penales Oriente y Sur del Dis-*

4 Cfr. Encuesta.

5 Cfr. Encuesta.

6 Cfr. Encuesta.

7 Cfr. Encuesta.

trito Federal han sido en las oficinas de Tratamientos Auxiliares, pero siempre bajo la vigilancia de los responsables de la oficina o sus asistentes”.⁸

“En los penales de Oaxaca, las condiciones varían dependiendo del penal. En ABC fue el espacio de la enfermería; en FGH se realizó en el patio de visitas y otra entrevista en un espacio que tienen asignado para la Capilla, pero que realmente no tiene la privacidad que se requiere, porque lo mismo puede ser aula, que sala de visita íntima”.

La organización de derechos humanos ACAT puede elegir a las personas que desea visitar, pues señala que “en todos los penales se tienen identificados a las y los internos que se van a visitar y hasta ahora se ha tenido libre acceso a realizar las entrevistas con ellas además se realizan **visitas de constatación** donde las personas se eligen a través de listados”.⁹

Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura tiene conocimiento de la información sobre el número de detenidos y las condiciones de detención general, “únicamente por los datos que reportan las autoridades”.¹⁰

El número de visitas que realiza la organización al mes varía “dependiendo del caso y la localidad en que está situado el penal, en el Distrito Federal se ha tenido una frecuencia de una visita cada mes o dos meses; en los estados los intervalos son más largos, en el penal femenino de Santa Martha se realizaron visitas en los meses de septiembre a noviembre del 2006, con una frecuencia de una o dos veces por semana”.¹¹

La duración de dichas visitas es en “promedio de dos horas, y el equipo de trabajo que las realiza esta integrado por tres personas, un abogado, una psicóloga y un psicólogo”.¹²

En lo relativo a la metodología de la entrevista, ACAT señala que “generalmente se realizan entrevistas abiertas con el consentimiento de las personas entrevistadas. Se busca que sea en privado y en condiciones óptimas en la medida de lo posible. Algunas veces, depende de las instalaciones del penal y de la disposición de las autoridades. Hasta ahora los penales femeniles de Querétaro y Tlaxcala son los que han dado las facilidades para realizar **entrevistas privadas**. También los Reclusorios varoniles Sur y Oriente han permitido utilizar la oficina de Tratamientos Auxiliares para las entrevistas con los internos. En el penal femenino de Santa Martha Acatitla también se pueden realizar las entrevistas en privado; sin embargo las condiciones y el espacio no son los adecuados, ya que uno tiene que buscar un lugar que generalmente es el patio de visitas”.¹³

Con la finalidad de evaluar el impacto de las visitas realizadas, la organización emite “**informes escritos de carácter público**, dirigidos a otros organismos y centros

⁸ Cfr. Encuesta.

⁹ Cfr. Encuesta.

¹⁰ Cfr. Encuesta.

¹¹ Cfr. Encuesta.

¹² Cfr. Encuesta

¹³ Cfr. Encuesta.

de derechos humanos nacionales e internacionales para su difusión (Informe Atenco 2006 y próximamente Informe sobre Mujeres en Reclusión de Santa Martha Acatitla), en el mismo sentido, la organización realiza actividades de **denuncia**".¹⁴

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS FRAY FRANCISCO DE VITORIA, O.P.

El Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria realiza visitas a **Agencias Ministeriales y reclusorios** en el Distrito Federal, para lo cual no existe un convenio con alguna Institución, sin embargo, se respaldan *"en el carácter de abogados o solicitan que ser incluidos en el carnet de visita"*.¹⁵

Los objetivos de las visitas consisten en realizar trabajo cotidiano de **defensa, la representación legal de posibles víctimas, y la coadyuvancia legal.**

Los resultados esperados de las visitas consisten en **denunciar y realizar propuestas de solución sistémicas**, ya que el Centro de Derechos Humanos señala que *"independientemente de la visita con fines jurídicos, se trata de visualizar problemáticas específicas en los centros de reclusión, y hacerlo del conocimiento de las autoridades penitenciarias"*.¹⁶ El Centro Fray Francisco de Vitoria ha *"ingresado a centros de reclusión femeniles para observar las condiciones generales"*.¹⁷

Respecto al desarrollo de las visitas, las personas visitadas son aquellas que *"ya tienen contacto con el Centro o que han pedido ayuda específica"*,¹⁸ y las condiciones en que tienen acceso a los centros varían dependiendo del tipo de lugar de detención que se trate, *"puede ser como abogados donde el ingreso es por locutorios, como visita donde accedemos a las áreas destinadas para tal efecto, y como visita general lo hacemos en compañía de las autoridades, previa invitación"*.¹⁹

Los lugares a los que tienen acceso dentro del centro de detención varían dependiendo del tipo de visita; pueden tener acceso a locutorios y área de visita, o al área de población; *"en visita de tipo general se tiene acceso a la mayor parte del inmueble"*.²⁰

En el caso de las visitas a las Agencias del Ministerio Público, el acceso varía en cada Agencia; a veces se les permite *"ir a los separos aunque la mayor parte de las veces no"*.²¹

El número de visitas que realiza la organización de derechos humanos a centros de reclusión varía entre *"15 a 20 al mes, y la duración de las mismas es de 2 horas aproximadamente"*.²²

¹⁴ Cfr. Encuesta.

¹⁵ Cfr. Encuesta.

¹⁶ Cfr. Encuesta.

¹⁷ Cfr. Encuesta.

¹⁸ Cfr. Encuesta.

¹⁹ Cfr. Encuesta.

²⁰ Cfr. Encuesta.

²¹ Cfr. Encuesta.

²² Cfr. Encuesta.

El número de personas que realizan visitas por parte de la organización puede ser una o dos, ambos abogados del Centro de derechos humanos, quienes realizan **entrevistas en privado**.

De las visitas realizadas, el Centro Fray Francisco de Vitoria emite **recomendaciones** respecto de las condiciones en que se encuentran las personas privadas de la libertad, dirigidas a **prevenir malos tratos**. Al respecto, se han transmitido a las autoridades recomendaciones por escrito y en privado sobre *“la falta de acceso a servicios tales como el agua y medicina”*.²³

El cumplimiento de sus recomendaciones se verifica mediante la realización de **visitas posteriores**, a través de las cuales se aprecian los cambios en las condiciones de detención.

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS MIGUEL AGUSTÍN PRO JUÁREZ, A.C. (CentroProdh)

El Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez realiza visitas fundamentalmente a reclusorios, actuando en el marco de la legislación ordinaria correspondiente. El alcance geográfico de las visitas que realiza el Centro es amplio, pues ha visitado lugares de detención en Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Estado de México y Distrito Federal.

Los objetivos de las visitas que realiza la organización, consisten en *“la **representación legal de posibles víctimas y la documentación de situaciones individuales** violatorias de derechos humanos, por lo que acuden *“normalmente, a los lugares destinados para la defensa legal (locutorios)”*”*.²⁴

Los resultados esperados de las visitas realizadas se traducen en *“**informar, denunciar y lograr atención en casos específicos de maltrato o tortura**, para lo cual se implementan estrategias de defensa integral, con componentes jurídicos, internacionales y de comunicación”*.²⁵

El Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez realiza visitas a lugares de detención, en razón de las solicitudes que recibe en **casos específicos**.²⁶

Las condiciones en las que el personal del Centro tiene acceso a los centros donde se encuentran personas privadas de su libertad varían, *“en el caso de los centros preventivos y/o de readaptación social, depende del nivel de seguridad del centro y de su práctica interna”*.²⁷

El Centro de derechos humanos tiene acceso a la información respecto al número de detenidos o condiciones de detención, *“cuando lo solicitan formalmente”*.²⁸

²³ Cfr. Encuesta.

²⁴ Cfr. Encuesta.

²⁵ Cfr. Encuesta.

²⁶ Cfr. Encuesta.

²⁷ Cfr. Encuesta.

²⁸ Cfr. Encuesta.

Respecto al número de visitas que se realizan al mes, el mismo es aleatorio, *“depende de las actividades de defensa que realiza el Centro”*,²⁹ sin embargo, la frecuencia de las visitas a un mismo lugar de detención o privación de la libertad es *“alta, pues las visitas se dan en el marco de procesos de defensa de mediano plazo, y la duración de cada visita depende del tiempo necesario para cada caso”*.³⁰

En relación con la metodología empleada para realizar **entrevistas en lugares de detención, éstas se realizan en privado**, *“empleando los criterios para entrevista que se han adoptado en la Metodología de Defensa Integral del Centro Prodh”*.³¹

Los miembros del Centro de derechos humanos que realizan las visitas son integrantes del área de Defensa Integral, por lo que tienen formación jurídica, y *“al realizar las visitas, por seguridad, siempre son mínimo dos personas. En razón de que el Centro no cuenta con profesionistas de la salud, cuando un aporte de esta naturaleza es requerido, se solicita externamente”*.³²

CENTRO DE ESTUDIOS FRONTERIZOS Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS (CEFFPRODHAC)

El Centro de Estudios Fronterizos y Promoción de los Derechos Humanos, ubicado en Tamaulipas, realiza visitas a *“reclusorios estatales, estación migratoria, celdas ministeriales y municipales, Consejo Tutelar, centro de rehabilitación para drogadictos y alcohólicos, y hospitales”*.³³

La organización de derechos humanos señala que debido al reconocimiento que existe de su trabajo en la promoción y defensa de los derechos humanos en la frontera, se les facilita la entrada a los lugares de detención, y sólo en algunos casos solicitan permiso.

Los objetivos de las visitas que realiza el Centro consisten en *“la educación en derechos humanos a través de trípticos, la atención para documentar quejas y proporcionales orientación jurídica, o para fortalecer un acercamiento con sus familiares”*.³⁴

Durante las visitas, el Centro de derechos humanos **recaba denuncias** de violaciones a los derechos humanos, a través de las cuales se señalan violaciones como *“el hacinamiento, castigos excesivos o golpes, negación a atención médica, extorsión, prostitución, hostigamiento, por lo que en algunas ocasiones se solicitan medidas cautelares cuando se teme por la integridad física y psicológica del interno o interna”*.³⁵

²⁹ Cfr. Encuesta.

³⁰ Cfr. Encuesta.

³¹ Cfr. Encuesta.

³² Cfr. Encuesta.

³³ Cfr. Encuesta.

³⁴ Cfr. Encuesta.

³⁵ Cfr. Encuesta.

Las visitas que se realizan responden a las solicitudes de los internos, ya que la organización de derechos humanos recibe denuncias solicitando su apoyo jurídico, por lo que se visita al recluso o reclusa en los locutorios.³⁶

CEFPRODHAC señala que tiene acceso a la información respecto al número de detenidos y condiciones de detención general. Durante las visitas a los centros de reclusión, los miembros de la organización tienen acceso a patios generales femenino y varonil, enfermería, cocina, áreas de segregación, talleres, celdas, mientras que en las visitas a la estación migratoria, tienen acceso a toda el área.³⁷

El Centro de Estudios Fronterizos y Promoción de los Derechos Humanos, **“programa la realización de 4 vistas al mes, sin embargo en muchas ocasiones se rebasa este número”**.³⁸ La duración de las visitas es *“aproximadamente de 4 horas en los penales, y en la estación migratoria es de una hora”*.³⁹

Respecto a la metodología de las entrevistas, éstas se realizan *“en el área de locutorio, la cual esta muy concurrida por más abogados, pero cuando es necesario, permiten realizar las entrevistas en el área de psicología”*.⁴⁰

El equipo de trabajo que realiza las visitas está conformado por *“4 profesionales, entre los que se encuentran abogados, trabajadora social, psicóloga, médico y encuestador”*.⁴¹

Derivado de las visitas realizadas, la organización de derechos humanos emite **recomendaciones escritas** a las autoridades, las cuales se dirigen a la **prevención de la tortura y los malos tratos**, y *“en algunas ocasiones dichas recomendaciones se envían a los medios de comunicación”*.⁴²

Después de realizar las visitas a los centros de detención, se realiza un **informe** de la observación que se hizo en los recorridos, el cual contempla *“las condiciones en que se encuentran reclusos los varones en el área de segregación que constituyen tratos crueles e inhumanos, el desabastecimiento de medicamentos, falta de agua, el cobro excesivo de materiales para la realización de sus actividades laborales, abusos de autoridad por parte de custodios, hacinamiento, falta de actividades laborales o deportivas, etc”*.⁴³

El Centro de derechos humanos da **seguimiento al cumplimiento de sus recomendaciones** mediante el **contacto con los internos o sus familiares**. Al respecto señala que *“el penal siempre nos ha contestado y nos envía fotografías de las condiciones de las áreas de segregación, enfermería y cocina, pero nosotros damos otro recorrido sin previo aviso”*.⁴⁴

36 Cfr. Encuesta.

37 Cfr. Encuesta.

38 Cfr. Encuesta.

39 Cfr. Encuesta.

40 Cfr. Encuesta.

41 Cfr. Encuesta.

42 Cfr. Encuesta.

43 Cfr. Encuesta.

44 Cfr. Encuesta.

CENTRO DIOCESANO PARA LOS DERECHOS HUMANOS FRAY JUAN DE LARIOS ⁴⁵

El Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, con sede en Coahuila, es parte de la Red "Todos los Derechos para Todas y Todos".

Dicho Centro realiza visitas al "*Centro de Readaptación Social femenil de Saltillo, que es un centro de reclusión de mediana seguridad*".⁴⁶

Para ingresar al centro de reclusión, se tramita un "**permiso**, con el Subsecretario de Prevención y Readaptación Social del estado, él lo autoriza y gira instrucciones al director del CERESO. El Centro Diocesano cuenta con un **permiso anual**, y acuden 2 horas una vez a la semana, desde el 2005".⁴⁷

El objetivo de las visitas que realiza la organización consiste en **impartir talleres**, debido a que a los miembros del Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios "*no les permiten ingresar para revisar las condiciones de derechos humanos, por lo que presentaron un proyecto-taller integral con diversas áreas como derechos humanos, salud, educación, etc. y así pueden visitar a las internas*".⁴⁸

El taller se lleva a cabo en un salón de usos múltiples, y al personal del Centro de derechos humanos se le revisa al ingresar al penal, como a todos. Cuando necesitan hablar con algún interno sobre un caso especial, la entrevista se realiza en el mismo salón, apartándose solamente del grupo.⁴⁹

El Centro de derechos humanos realiza actividades específicas en el centro de reclusión, aunque en algunas ocasiones las personas reclusas solicitan **asesoría legal**, gestoría; asimismo, en los casos en que se detecten irregularidades, el Centro Diocesano realiza acciones al respecto.⁵⁰

Las personas encargadas de realizar las visitas son "*normalmente 2, aunque pueden ser 3 o 4, de las cuáles 3 son licenciadas en derecho y una estudiante de derecho, así como voluntarios en diversas áreas como psicología y sociología. El Centro Diocesano también recibe apoyo voluntario de un grupo de profesionistas (toda participación del equipo voluntario, requiere permiso especial y solicitarlo con anticipación)*".⁵¹

De los resultados de las visitas realizadas, en caso de que "*existan irregularidades en las condiciones penitenciarias o en algún expediente legal, se realizan **pronunciamientos**, y el Centro de derechos humanos establece **diálogos** con los implicados o se **gestiona** lo pertinente*".⁵²

⁴⁵ Información proporcionada por la Secretaría de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todas y Todos" (En adelante RedTdT). Cuestionario para el Taller de Capacitación para el monitoreo y la realización de visitas a centros de detención en México.

⁴⁶ Cfr. RedTdT.

⁴⁷ Cfr. RedTdT.

⁴⁸ Cfr. RedTdT.

⁴⁹ Cfr. RedTdT.

⁵⁰ Cfr. RedTdT.

⁵¹ Cfr. RedTdT.

⁵² Cfr. RedTdT.

Igualmente, el Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, después de realizar las visitas, da "**seguimiento a la evaluación**, revisando logros, dificultades y obstáculos, se realiza una **evaluación** que posteriormente es presentada a la dirección del Centro de Readaptación Social, el cual es **confidencial**".⁵³

CIUDADANOS EN APOYO A LOS DERECHOS HUMANOS, A.C. (CADHAC)

CADHAC realiza visitas a lugares de detención, específicamente, a los centros penitenciarios ubicados en el Estado de Nuevo León, tales como los que se mencionan:

- a) Centro de prevención y readaptación social Topo Chico;
- b) Centro de readaptación social Apodaca (CERESO "Nuevo León");
- c) Centro de readaptación social Cadereyta.

Para realizar las visitas a dichos centros de reclusión, la organización de derechos humanos establece "**un acuerdo verbal con la Subsecretaría de Atención Penitenciaria de Nuevo León**",⁵⁴ y accede a los centros, "**firmando como miembros de la organización y mostrando la credencial correspondiente**".⁵⁵

Los objetivos de las visitas realizadas son "**prevención, representación legal de posibles víctimas, coadyuvancia legal o de otro tipo, documentación, y garantizar el respeto a los derechos humanos de los reclusos, en especial el derecho a la integridad**".⁵⁶

Como resultados de las visitas realizadas, Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, elabora "**informes, denuncias, proporciona atención en casos específicos de maltrato o tortura, y propuestas de solución sistémicas**".⁵⁷

Para lograr tal fin, entre las acciones que realizan se encuentran la de emitir "**oficios y otras comunicaciones a las autoridades penitenciarias, así como asesoría y acompañamiento legales**".⁵⁸

Respecto al desarrollo de las visitas, la organización de derechos humanos "**actualmente visita a personas concretas, pero han visitado también cárceles distritales para hacer diagnósticos generales sobre su funcionamiento**".⁵⁹

"Durante el año 2005, CADHAC realizó una investigación cuyo resultado fue la emisión del '**Diagnóstico de la situación de los derechos humanos en el sistema penitenciario de Nuevo León**', el cual fue presentado a la opinión pública y a las autoridades en febrero de 2006".⁶⁰

⁵³ Cfr. RedTdT.

⁵⁴ Cfr. Encuesta.

⁵⁵ Cfr. Encuesta.

⁵⁶ Cfr. Encuesta.

⁵⁷ Cfr. Encuesta.

⁵⁸ Cfr. Encuesta.

⁵⁹ Cfr. Encuesta.

⁶⁰ Cfr. Encuesta.

Asimismo, la organización realiza cada año un *“informe de actividades generales de la organización en el que se incluye un apartado sobre la **vigilancia al sistema penitenciario**”*.⁶¹

Por otra parte, *“en enero se presentó el libro, elaborado con otras nueve organizaciones, ‘Mirada desde la Sociedad Civil: hacia un diagnóstico de los derechos humanos en Nuevo León’, que incluye un **apartado sobre personas privadas de su libertad**”*.⁶²

Debido a que actualmente se realizan **visitas a personas concretas**, sólo se tiene acceso dentro del centro de detención, *“al área donde los internos reciben a sus abogados”*.⁶³

En relación con el acceso a la información de los lugares de detención, la organización Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, obtiene *“información gubernamental respecto al número de detenidos, y la información sobre las condiciones de detención se la proporcionan los internos entrevistados”*.⁶⁴

La frecuencia de las visitas realizadas es constante: CADHAC realiza al mes *“aproximadamente 12 visitas a los centros de reclusión. La frecuencia de las visitas a un mismo lugar de detención o privación de la libertad es semanal. La duración de las visitas varía de una a siete horas”*.⁶⁵

Al realizar las visitas se practican entrevistas, sin embargo, CADHAC señala que *“es difícil asegurar la **privacidad** de las mismas, los celadores están siempre en la misma área”*.⁶⁶ Las personas que realizan las visitas, son *“dos, un abogado y un sociólogo”*.⁶⁷ Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos elabora **informes internos** sobre la situación, los cuales presenta a la Dirección del mismo. También emite **recomendaciones**, dentro de las cuales puede realizar diversas acciones, entre las que se encuentran las siguientes:

- Hablar con el Director del penal,
- Hablar con el Jefe de Seguridad del penal,
- Hablar con el Subsecretario de Atención Penitenciaria, o
- Hablar con el Subsecretario de Atención Penitenciaria y pedirle su intervención urgente.
- Acudir a los medios de comunicación.⁶⁸

Dichas recomendaciones pueden presentarse de manera *“oral, por escrito, en privado o públicamente, varía dependiendo de cada caso, la forma más común suele*

⁶¹ Cfr. Encuesta.

⁶² Cfr. Encuesta.

⁶³ Cfr. Encuesta.

⁶⁴ Cfr. Encuesta.

⁶⁵ Cfr. Encuesta.

⁶⁶ Cfr. Encuesta.

⁶⁷ Cfr. Encuesta.

⁶⁸ Cfr. Encuesta.

ser la oral. El cumplimiento de dicha recomendación se verifica mediante *nuevas entrevistas con los internos visitados y sus familiares*”.⁶⁹

COLECTIVO CONTRA LA TORTURA Y LA IMPUNIDAD, A.C. (CCTI)

La organización de derechos humanos Colectivo contra la Tortura y la Impunidad realiza visitas a *“reclusorios principalmente del Distrito Federal, estado de México, Guerrero (Ometepec, Acapulco, Ayutla, Chilpancingo, Iguala, Arcelia, Coyuca de Catalán), ocasionalmente Oaxaca y Chiapas, y a reclusorios de otras entidades cuando media una petición; también se realizan visitas a Agencias Ministeriales, Estación Migratoria de Iztapalapa, hospitales psiquiátricos y otros donde sea posible la comisión de la tortura”*.⁷⁰

Las visitas se realizan *“bajo el derecho jurídico vigente que tienen las personas detenidas para ser visitadas con su consentimiento, sin embargo, esto no es respetado por las autoridades, por lo que muchas veces es negada la entrada, argumentando que solo las autoridades de las direcciones de penas estatales son las únicas autorizadas para permitir la entrada. Dichas visitas se realizan a petición de las personas privadas de su libertad, en proceso o sentenciados, que refieran haber sido torturados o maltratados”*.⁷¹

Las visitas se efectúan atendiendo a una petición expresa por parte de los detenidos, asimismo, se atiende a otras personas de las que se tiene conocimiento de haber sido torturadas.

Los objetivos de las visitas principalmente consisten en la *“representación legal de posibles víctimas, coadyuvancia legal o de otro tipo, documentación y rehabilitación”*.⁷² También realizan labores de **capacitación** que tienen como objeto la **prevención** de la tortura.

En este sentido, *“después de tomar el testimonio y documentar el posible caso de tortura se le da un seguimiento médico y psicológico, tanto al preso como a su familia. Si el preso decide hacer denuncia penal o queja ante a las Comisiones de Derechos Humanos se le ofrece apoyo legal y /a coadyuvancia”*.⁷³

Los resultados esperados de las visitas realizadas consisten principalmente en *“informar, denunciar y lograr atención médica y psicológica en casos específicos de maltrato o tortura”*.⁷⁴

Respecto a las condiciones bajo las cuales los miembros del CCTI tienen acceso a los lugares de detención, *“es variable dependiendo del tipo de centro de detención, a veces*

⁶⁹ Cfr. Encuesta.

⁷⁰ Cfr. Encuesta.

⁷¹ Cfr. Encuesta.

⁷² Cfr. Encuesta.

⁷³ Cfr. Encuesta.

⁷⁴ Cfr. Encuesta.

sólo se ingresa en las horas de visita familiar y de acuerdo al reglamento de entrada. Las visitas casi siempre se realizan en las mínimas condiciones: lugar inadecuado, poco tiempo de duración de la visita, presencia cercana de custodios, restricciones para llevar equipo de trabajo, lo cual dificulta realizar el trabajo. En muchas ocasiones se obstaculiza la entrada, ya sea porque hagan preguntas acerca de la entrevista, o por cosas tan superfluas como no haberse rasurado o llevar prendas de vestir de determinados colores”.⁷⁵

Los miembros de la organización tienen acceso dentro del centro de detención, a “lugares administrativos y a espacios que no son los adecuados para realizar las entrevistas, como locutorios y áreas de visita general”.⁷⁶

Respecto al número de visitas que se realizan al mes, “es variable según el objeto de la visita, si se trata de **rehabilitación**, de una a dos veces, por mes por 3 o 6 meses o más; si se trata de **coadyuvancia**, las veces que se requiera hablar con la persona detenida; si se trata de **documentar** o realizar un **peritaje**, una vez por semana”.⁷⁷

La duración de las visitas varía “dependiendo del objeto de la visita y del número de personas a visitar, su duración es de 1 a 2 horas por persona”.⁷⁸

El número de personas que realizan las visitas varía “dependiendo el tipo de atención, por ejemplo, la médica, psicológica o legal, o combinadas, es decir mínimo dos y máximo cuatro personas, que pueden ser médico, psicólogo, psicoterapeuta, abogado y pasantes de estudios afines, con experiencia en la actividad específica”.⁷⁹

Respecto a la privacidad que se requiere para realizar las entrevistas que pueden ser “colectivas o personales, se realizan **sin la debida privacidad**, dado que estamos en las áreas de visita general. En ocasiones cuando se trata de realizar un peritaje se llega a respetar cierta privacidad, pero es difícil”.⁸⁰

El Colectivo contra la Tortura y la Impunidad realiza “**peritajes médico-psicológicos sobre hechos de posible tortura**, informes médicos breves sobre alegatos de tortura aplicando el Protocolo de Estambul, y se elabora un documento que se presenta a los abogados de la defensa y a las autoridades correspondientes que llevan el caso”.⁸¹ La organización también señala que realiza informes sobre las demandas de tortura que se van registrando.

El CCTI da seguimiento a los casos “a través del seguimiento de los procesos jurídicos, protestando el cargo y ratificando el peritaje ante la autoridad, y **verificando el uso o aplicación que la autoridad da en los juicios a los peritajes**; asimismo, se da **seguimiento de los informes sobre los cambios en la demanda de tortura que se registran, valorando la respuesta que las autoridades dan a la denuncia de los casos que lleva la organización**”.⁸²

⁷⁵ Cfr. Encuesta.

⁷⁶ Cfr. Encuesta.

⁷⁷ Cfr. Encuesta.

⁷⁸ Cfr. Encuesta.

⁷⁹ Cfr. Encuesta.

⁸⁰ Cfr. Encuesta.

⁸¹ Cfr. Encuesta.

⁸² Cfr. Encuesta.

COMISIÓN DE SOLIDARIDAD Y DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS (COSYDDHAC)⁸³

La organización Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos (COSYDDHAC), con sede en Chihuahua, realiza visitas a los siguientes lugares de detención:

*“Centro de Readaptación Social de San Gregorio de Aquiles Serdán, Municipio de Chihuahua y Unidad de Bajo Riesgo de Chihuahua; Cárcel Municipal; Centros Penitenciarios de Guadalupe y Calvo, Parral, Guachochi, Cd. Juárez; Agencias de Ministerios Públicos de Chihuahua, Témoris, San Rafael, Municipio de Urique (Sierra Tarahumara); Escuela José María Morelos y Pavón del Consejo Tutelar para Menores; y varios Centros de Rehabilitación de Chihuahua”.*⁸⁴

El objetivo de las visitas que realiza la Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos es *“brindar la **atención y seguimiento sobre las quejas y las necesidades de las internas e internos** entre las que sobresalen la falta de atención médica, aplicación de castigos (segregación) en ocasiones injustificados, falta de atención de los defensores (particulares y de oficio), o por parte de los Ministerios Públicos, o bien para atender sus expedientes”.*⁸⁵

Para realizar dichas visitas, la organización obtiene **permiso** para visitar a personas previamente determinadas, el cual lo solicita mediante oficio dirigido al Director del Centro de reclusión, en el que se exponen *“la necesidad de la visita y las entrevistas que se hagan necesarias”.*⁸⁶

En razón de la trayectoria del trabajo realizado, COSYDDHAC señala:

*“En la práctica no se nos hace ninguna restricción, ni somos sometidos a revisiones; además siempre hay una persona que nos atiende casi al momento de nuestra llegada. Hemos tenido oportunidad hasta de que se nos facilite la sala de reuniones del Director para entrevistas que han requerido de filmación, fotografías u otro tipo de grabaciones. Esto sólo sucede cuando es en apoyo a otras organizaciones de la sociedad civil”.*⁸⁷

La organización solicita que las entrevistas que realiza en los lugares de detención se efectúen **en privado**, argumentando que *“en función de los derechos de los internos es necesaria la privacidad, y para protección del mismo”.*⁸⁸

Las visitas que realiza COSYDDHAC son *“siempre a solicitud del interno, procurando establecer la cita y precisar el asunto que se va a tratar y las personas a entrevistar”.*⁸⁹

⁸³ Cfr. RedTdT.

⁸⁴ Cfr. RedTdT.

⁸⁵ Cfr. RedTdT.

⁸⁶ Cfr. RedTdT.

⁸⁷ Cfr. RedTdT.

⁸⁸ Cfr. RedTdT.

⁸⁹ Cfr. RedTdT.

Para realizar las visitas al lugar de detención, acuden dos personas de la Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos, en ocasiones con el apoyo de algún familiar, aunque no es indispensable para la realización de la visita. Al respecto, la organización de derechos humanos señala que *“se procura que el familiar no interfiera en el trabajo de Cosyddhac, para mantener dos condiciones: la libertad de la organización, y por otra parte tratar de mantener la imparcialidad frente a la familia y frente a las autoridades del centro penitenciario”*.⁹⁰

La organización logra **atención en casos específicos**, estableciendo un **diálogo** con las autoridades responsables del centro de detención, *“en ocasiones sólo con dialogar con el director en el mismo centro penitenciario se giran las instrucciones para que se resuelva la dificultad, o instruye recomendaciones para que se arregle el problema”*.⁹¹

COSYDDHAC da **seguimiento a los casos estableciendo comunicación con los internos**, quienes *“se comunican con los miembros de la organización y les informa sobre la atención que se le da por parte del Director del Centro de Reclusión, y si es el caso se da por cerrado el asunto, en caso contrario se le da seguimiento hasta tener una solución satisfactoria para el reo de acuerdo a la defensa de sus derechos”*.⁹²

Como resultado de las visitas realizadas, la Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos anualmente da a conocer las acciones realizadas por dicha organización, mediante un **informe** en el que *“se incluyen los casos atendidos en los centros penitenciarios”*.⁹³

La organización de derechos humanos COSYDDHAC ha realizado esporádicamente trabajo en coordinación con otras instancias, tanto gubernamentales como no gubernamentales, como Amnistía Internacional. Específicamente, *“para elaborar la propuesta de reforma democrática de estructuras del Sistema Penitenciario del Estado de Chihuahua, COSYDDHAC se coordinó con el Gobierno del Estado, con la Comisión Estatal de Derechos Humanos y con la Comisión Nacional de Derechos Humanos”*.⁹⁴

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS DE COLIMA, NO GUBERNAMENTAL, A.C.⁹⁵

La asociación civil Comité de Derechos Humanos de Colima realiza visitas a lugares de detención, tales como *“centros de mediana seguridad, agencias del Ministerio Público, centros de detención de la fuerza pública, y centros de detención administrativa, entre otros”*.⁹⁶

⁹⁰ Cfr. RedTdT.

⁹¹ Cfr. RedTdT.

⁹² Cfr. RedTdT.

⁹³ Cfr. RedTdT.

⁹⁴ Cfr. RedTdT.

⁹⁵ Cfr. RedTdT.

⁹⁶ Cfr. RedTdT.

Los objetivos de las visitas a dichos centros de privación de la libertad, son *“la investigación general de la situación carcelaria y casos individuales, con frecuencia indeterminada para la prevención de la tortura, malos tratos, incomunicación, amenazas, entre otros”*.⁹⁷

Para realizar las visitas, la organización de derechos humanos requiere de la emisión de un *“permiso administrativo por parte de las autoridades, que supone acuerdo gubernamental”*,⁹⁸ sin embargo, el Comité de Derechos Humanos de Colima considera necesario realizar las visitas *“de manera más sistemática y conforme a la legislación internacional, como mecanismo preventivo de la tortura”*.⁹⁹

El número de miembros del Comité de Derechos Humanos de Colima que generalmente realizan visitas, son dos o tres personas.

Respecto a la metodología de las visitas, una vez que el Comité de Derechos Humanos acude al centro de detención, *“inmediatamente son acompañados de una persona de la misma dependencia policiaca hacia los separos o celdas, cuestionando a los internos sobre su situación general y si detectan malos tratos y violaciones a cualesquiera de los derechos de los detenidos previstos en el 20 constitucional, la organización toma nota de todos los casos y circunstancias violatorias de cada uno”*.¹⁰⁰

Es importante subrayar que el Comité de Derechos Humanos de Colima ha realizado *“visitas sin previo aviso e inmediatas a centros de detención preventivos o administrativos, y de investigación o ministeriales, así como a los separos de detenidos de la Procuraduría General de la República”*,¹⁰¹ la organización pretende dar seguimiento a dichas visitas y ampliarlas en la medida posible.

Como resultado de dichas visitas, la organización plantea ante las autoridades superiores inmediatas del centro de reclusión las violaciones a derechos humanos detectadas, y realiza **propuestas de solución a problemas en “el trato a los detenidos, en su condición jurídica o en la modificación de algunos espacios físicos inadecuados, tales propuestas consisten en la corrección, restitución, supresión y/o sanción, y/o investigación y su consecuente consignación por posibles actitudes ilícitas”**.¹⁰²

Las **propuestas de solución** se presentan al *“Procurador, al Director de Seguridad Pública o al Director del Centro Penitenciario, y se realizan de manera verbal o vía telefónica”*.¹⁰³

El Comité de Derechos Humanos de Colima ha establecido *“niveles de coordinación y comunicación directo con el titular del poder Ejecutivo Estatal y con el Procurador, Directores y otros funcionarios”*.¹⁰⁴

⁹⁷ Cfr. RedTdT.

⁹⁸ Cfr. RedTdT.

⁹⁹ Cfr. RedTdT.

¹⁰⁰ Cfr. RedTdT.

¹⁰¹ Cfr. RedTdT.

¹⁰² Cfr. RedTdT.

¹⁰³ Cfr. RedTdT.

¹⁰⁴ Cfr. RedTdT.

FRENTE CÍVICO SINALOENSE (FCS)

El Frente Cívico Sinaloense realiza visitas a lugares de detención en el Estado de Sinaloa. Al efecto, visita *“con mayor frecuencia reclusorios y agencias ministeriales, y en menor frecuencia estaciones migratorias y hospitales psiquiátricos ya que recientemente se esta conformando ayuda en aspectos psico-psiquiátricos”*.¹⁰⁵

Para realizar visitas a lugares de detención, el Frente Cívico Sinaloense señala que *“existe una **acreditación de facto** del trabajo realizado por dicha organización, ya que se ha establecido que desarrollan una labor seria y responsable a favor de los necesitados, por lo tanto todas las dependencias lo reconocen y proceden, salvo situaciones especiales, a permitir las visitas”*.¹⁰⁶

Los objetivos de sus visitas son *“**la prevención, representación legal de posibles víctimas, coadyuvancia legal o de otro tipo, documentación, y rehabilitación**”*.¹⁰⁷

De las visitas realizadas, el Frente Cívico Sinaloense proporciona *“**atención en casos en que se detectan irregularidades, injusticias administrativas o legales, con la finalidad de hacer cesar las violaciones a derechos humanos. Asimismo, en caso de no obtener o para obtener respuesta, se acude a la denuncia pública, informar al público y emitir recomendaciones a las autoridades**”*.¹⁰⁸

Durante el desarrollo de las visitas *“normalmente **se eligen a las personas que se desea visitar**, víctimas de algún abuso, maltrato, o tortura; se aprovechan estas visitas para la **revisión de las condiciones generales y atención a las denuncias** de muchos otros detenidos que aprovechan ‘la oportunidad’ y denuncian hechos injustos”*¹⁰⁹ o violaciones a derechos humanos.

Respecto a las condiciones en las cuales los miembros de la organización tienen acceso a los centros de reclusión, varían dependiendo si se trata de un lugar de competencia estatal, municipal, o federal, *“en los centros de detención bajo la competencia de la autoridad estatal o municipal se tiene libertad de acceso; en los centros de detención bajo competencia federal, se limita el acceso; y en el caso del Ejército, las restricciones son más fuertes”*,¹¹⁰ de esto depende el acceso a los lugares y espacios dentro del centro de detención.

Para la realización de las visitas *“normalmente se asiste **previo permiso** del Director, y durante las mismas les acompaña el Jefe de Custodios o Guardias, y en municipios chicos, les acompaña con frecuencia también el Presidente Municipal”*.¹¹¹

El Frente Cívico Sinaloense señala que *“tienen acceso a la información respecto al número de detenidos y a las condiciones de detención generales”*.¹¹²

¹⁰⁵ Cfr. Encuesta.

¹⁰⁶ Cfr. Encuesta.

¹⁰⁷ Cfr. Encuesta.

¹⁰⁸ Cfr. Encuesta.

¹⁰⁹ Cfr. Encuesta.

¹¹⁰ Cfr. Encuesta.

¹¹¹ Cfr. Encuesta.

¹¹² Cfr. Encuesta.

En cuanto a la metodología de las visitas, éstas se realizan **“una vez al mes por rutina, así como todas las necesarias a petición de parte agraviada; la duración de las visitas es a discreción, y oscila entre 15 minutos a dos horas”**.¹¹³

Las visitas que se realizan con mayor frecuencia son aquellas a **“las cárceles del estado donde están juntos procesados y sentenciados del fuero común y del fuero federal”**.¹¹⁴

El número de personas de la organización que realiza las visitas varía de **“dos a cinco, y el equipo esta conformado por la Presidenta de la organización, que tiene formación de licenciada en Derecho, el Secretario, y miembros voluntarios de la Secretaría de Derechos Humanos con vocación social, así como asesores licenciados en Psicología”**.¹¹⁵

Para la medición del impacto de las visitas realizadas, se emiten **“recomendaciones surgidas a raíz de sus visitas, que se dirigen a la prevención de la tortura y los malos tratos, estas recomendaciones se emiten oralmente y de ser necesario se hacen públicas a la prensa”**.¹¹⁶

SERVICIO JESUITA A MIGRANTES (SJM)¹¹⁷

El Servicio Jesuita a Migrantes, con sede en Veracruz y en el Distrito Federal, realiza visitas a centros de aseguramiento de migrantes, con el objetivo de **verificar la “situación del centro y acompañamiento a migrantes, así como la documentación de situaciones individuales”**.¹¹⁸

Para realizar las visitas al centro de aseguramiento de migrantes, la organización obtiene un **permiso** que concede la autoridad migratoria.¹¹⁹

La personas de la organización que realizan la visita, son **“el coordinador de la pastoral del migrante, y dos personas más del equipo”**.¹²⁰

El Servicio Jesuita a Migrantes señala que al realizar las visitas a los centros de aseguramiento de migrantes se encuentran con **“dificultades en el ingreso, obstaculización, y en ocasiones, prohibición”**.¹²¹

Como resultado de las visitas realizadas a los lugares de aseguramiento de migrantes, el Servicio Jesuita a Migrantes realiza **informes internos**.¹²²

¹¹³ Cfr. Encuesta.

¹¹⁴ Cfr. Encuesta.

¹¹⁵ Cfr. Encuesta.

¹¹⁶ Cfr. Encuesta.

¹¹⁷ Cfr. RedTdT.

¹¹⁸ Cfr. RedTdT.

¹¹⁹ Cfr. RedTdT.

¹²⁰ Cfr. RedTdT.

¹²¹ Cfr. RedTdT.

¹²² Cfr. RedTdT.

SIN FRONTERAS

Sin Fronteras es una organización civil que realiza visitas a las estaciones migratorias de la Ciudad de México y de Tapachula, Chiapas; la primera es visitada por las áreas de Defensoría y de Vinculación y Promoción, y la segunda por Vinculación y Promoción.

Asimismo, el área de Defensoría realiza visitas a otros centros de detención, tales como *“agencias ministeriales, hospitales psiquiátricos o reclusorios, estas visitas no son periódicas, ni se realizan con intención de hacer un monitoreo de condiciones de detención, sino que obedecen a diligencias que se practican en atención a un caso particular”*.¹²³

Para realizar las visitas a los lugares de detención, no existe un convenio firmado entre Sin Fronteras y el Instituto Nacional de Migración: *“en algún momento existió un acuerdo verbal que facilitaba las visitas pero que a partir del cambio de funcionarios en el INM en 2005, dejó de surtir sus efectos casi completamente”*.¹²⁴

Por lo tanto, la forma en que Sin Fronteras ingresa a la Estación Migratoria es diferenciada: *“los abogados del área de Defensoría que realizan actividades de monitoreo, asistencia y representación legal, no cuenta con ningún tipo de acuerdo escrito u oral que autorice la realización de las visitas, por lo que se ciñen a los días y horarios de visita para familiares y visitas, de acuerdo con las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias”*.¹²⁵

Dichas Normas establecen en su artículo 39 la facultad de la Coordinación de Control y Verificación Migratoria, o del jefe de la estación migratoria, para autorizar las visitas y extender los pases correspondientes, autorizándose únicamente las visitas de las siguientes personas:

- I.- Familiares y amistades del asegurado nacionales o extranjeros estos últimos deberán acreditar su legal estancia en territorio nacional;
- II.- Cónyuge o concubino (a);
- III.- Autoridades, representantes consulares y **organismos no gubernamentales**;
- IV.- Representante legal, y
- V.- Ministros de cultos religiosos acreditados”.¹²⁶

Asimismo, el artículo 40 establece un horario determinado para efectuar tales visitas:

“Las visitas podrán efectuarse los días martes, jueves, sábados y domingos de las 10:00 a las 13:00 horas y de las 15:00 a las 18:00 horas, el tiempo máximo que durará la visita será de media hora, pudiendo autorizarse la entrada a un máximo de dos personas por cada asegurado.

¹²³ Cfr. Encuesta.

¹²⁴ Cfr. Encuesta.

¹²⁵ Cfr. Encuesta.

¹²⁶ Artículo 39. Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias.

Quedan exceptuados de lo anterior, los asegurados que se encuentren en la práctica de alguna diligencia o en atención médica”.¹²⁷

Por otra parte, Sin Fronteras realiza visitas de monitoreo e impartición de talleres a las personas migrantes aseguradas, que *“se llevan a cabo gracias a que anualmente se solicita el ingreso y se presenta un calendario de actividades a las autoridades migratorias”*.¹²⁸

Los objetivos de las visitas realizadas son diversos. Sin Fronteras ingresa a la estación migratoria de la Ciudad de México con el objeto de *“difundir los derechos humanos de las personas migrantes e información sobre el proceso migratorio, así como documentar la situación de derechos de debido proceso y de las condiciones de aseguramiento”*.¹²⁹ En el caso de la estación migratoria de Tapachula, las actividades se centran sólo en la **difusión**.

Otros objetivos son *“la documentación y defensa de los derechos humanos de migrantes, a los que se les proporciona asesoría y/o representación legal ya sea frente a la misma autoridad administrativa o ante a autoridad judicial. Los casos específicos que son representados por defensoría incluyen todo tipo de acciones legales ante diferentes instancias que se requieran para el respeto y defensa de los derechos de la persona”*.¹³⁰

Sin Fronteras realiza visitas de difusión, documentación de casos, y visitas a **personas concretas**, las cuales también sirven para **constatar las condiciones generales** en las que se encuentran las personas aseguradas.

“En el caso de las actividades de difusión y documentación de debido proceso y condiciones de aseguramiento, el ingreso es a las áreas de mujeres y de adolescentes en dónde se tiene contacto principalmente con personas de nacionalidad centroamericana.

“Las actividades de defensa, por su parte, se realizan a solicitud de la persona asegurada, sus amigos, familiares u otras organizaciones civiles que solicitan la asistencia. Ello debido a que para lograr el ingreso a la estación migratoria se nos requiere señalar el nombre y la nacionalidad de la persona a la que visitamos.

“Ante la imposibilidad de ingresar a las áreas de población asegurada, el área de defensa realiza la constatación de las condiciones generales orientada por las declaraciones de los asegurados, quienes constantemente hacen relación a las mismas”.¹³¹

Las condiciones de acceso a las estaciones migratorias, por parte de los representantes legales y abogados de la organización civil, se rigen por las Normas de Funcionamiento de las Estaciones Migratorias, *“mediante una interpretación extremadamente restrictiva de las mismas, las condiciones de ingreso a la estación*

¹²⁷ Artículo 40. Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias.

¹²⁸ Cfr. Encuesta.

¹²⁹ Cfr. Encuesta.

¹³⁰ Cfr. Encuesta.

¹³¹ Cfr. Encuesta.

migratoria resultan más restrictivas y discrecionales que las condiciones que se imponen en centros preventivos o reclusorios, no sólo para abogados sino en general para quienes les visitan”.¹³²

“Los días y horarios de visita se rigen por tales Normas de Funcionamiento; otras disposiciones no están previstas por la normativa, como la relativa a la toma de fotografías y cateo de personas que ingresan; y otras condiciones forman parte de una interpretación restrictiva de las mismas, tal es el caso de la prohibición de ingreso de cualquier objeto a la estación migratoria, que se desprende de la interpretación realizada al artículo 5 de las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias que señala: Queda prohibido en las estaciones migratorias: [...] IV. El comercio, introducción, posesión y uso de armas de fuego, instrumentos punzocortantes, explosivos, teléfonos celulares y en general, **todo objeto que pongan en peligro el orden y la seguridad en las estaciones migratorias**”.¹³³

Entre las condiciones impuestas para el ingreso se encuentran “ceñirse a días y horas establecidos, por periodos máximos de 30 minutos de entrevista con los asegurados, no se permite la entrevista con más de una persona por trámite, toma de fotografía de las personas que ingresan, imposibilidad de ingreso con documentos o evaluación de su contenido, plumas, lápices, periódicos, llaves o cualquier otro objeto que a juicio de la autoridad no pueda ingresar por considerar que daña la seguridad de las instalaciones y las personas. Asimismo, no se permite el ingreso de ningún tipo de alimento o bebida, aún cuando el artículo 42 de las Normas de Funcionamiento de las Estaciones Migratorias, establece el procedimiento a seguir para su ingreso y por ende, su permisibilidad”.¹³⁴

Respecto al acceso a la información relacionada con el número de personas aseguradas, ésta no se le proporciona a Sin Fronteras, “argumentando que es información confidencial”,¹³⁵ por lo que consultan los datos estadísticos contenidos en la página web del Instituto Nacional de Migración, “sin embargo estas cifras no se encuentran desagregadas por edad ni sexo, por lo que las solicitamos mediante el SIS. Respecto a las condiciones de detención no hemos recibido esta información, sino que a través de los talleres y visitas de defensa se documenta al respecto”.¹³⁶

El área de defensa de Sin Fronteras tiene acceso a una parte de la zona de oficinas, mientras que para las actividades de difusión y documentación, pueden ingresar al “área de dormitorio, comedor y área recreativa de mujeres y adolescentes en las estaciones migratorias de México y Tapachula, Chiapas”.¹³⁷

Respecto al número de visitas que realizan al mes para las labores de defensa, “depende de si existe un caso que solicita o recibe asesoría o representación, en cuyos casos se acude de una a dos veces por semana, sin embargo, cuando menos

¹³² Cfr. Encuesta.

¹³³ Cfr. Encuesta.

¹³⁴ Cfr. Encuesta.

¹³⁵ Cfr. Encuesta.

¹³⁶ Cfr. Encuesta.

¹³⁷ Cfr. Encuesta.

se realiza una visita cada 15 días. En el caso de difusión y documentación visitamos la estación migratoria de la Ciudad de México una vez por semana, y la estación de Tapachula, Chiapas se visita una semana completa al mes”.¹³⁸

En cuanto a la duración de las visitas realizadas por el área de defensa, éstas se realizan en el horario determinado en las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias, y en el caso de las actividades de difusión y documentación “el tiempo es de aproximadamente tres horas, lunes, miércoles y viernes, respondiendo a los horarios de actividades deportivas, recreativas y culturales de las mencionadas normas de funcionamiento”.¹³⁹

En cuanto a la metodología de las entrevistas realizadas por el área de defensa, “el tiempo es limitado, toda vez que las Normas del Funcionamiento de las Estaciones Migratorias establecen un tiempo máximo de 30 minutos, la autoridad migratoria suele fijar un tiempo promedio de 10 a 20 minutos de entrevista, excepcionalmente permite una entrevista por 30 minutos o más de dicho tiempo. **Aunque existe un espacio privado, las condiciones de privacidad no son adecuadas**, ya que sólo existe un espacio de aproximadamente 50 metros cuadrados en donde se llevan a cabo las visitas a los asegurados. A recientes fechas los agentes migratorios que se encuentran fuera del área, se encuentran constantemente pendientes del actuar del asegurado-abogado durante la entrevista, lo que hemos notado causa un efecto desfavorable en la comunicación con el asegurado”.¹⁴⁰

Asimismo, debido a que “durante los talleres se comienzan a documentar violaciones del derecho de debido proceso y las condiciones de detención, al final se les solicita realizar una entrevista, esta entrevista es confidencial y opcional, y se realiza en condiciones de privacidad”.¹⁴¹

Respecto al equipo de trabajo que realiza las visitas, en las actividades de defensa acuden dos personas, abogados, con trabajo en derechos humanos y derecho interno; y en las de difusión y documentación acude una persona, cuyo perfil profesional cuenta con estudios en relaciones internacionales y experiencia en educación sobre derechos humanos (manejo de grupos).

Los resultados que se pretenden de las visitas a las estaciones migratorias, son: en el caso de la defensa, “se proporciona **asesoría legal** sobre la base de las circunstancias específicas del caso y en caso de así convenir a los intereses de los migrantes y refugiados, se realizan **denuncias penales, juicios de amparo, intervenciones en el procedimiento administrativo** ante la autoridad migratoria, recursos de revisión y quejas administrativas y judiciales. Asimismo, se realiza la **documentación de casos** y sistematización de las acciones e instancias a las que se recurrió. Con las visitas de difusión pretendemos **informar a las personas sobre sus derechos y sobre el**

¹³⁸ Cfr. Encuesta.

¹³⁹ Cfr. Encuesta.

¹⁴⁰ Cfr. Encuesta.

¹⁴¹ Cfr. Encuesta.

*proceso por el que están pasando, debido a que las autoridades omiten este tipo de información. Con la documentación sobre los derechos del debido proceso y condiciones de aseguramiento realizamos una sistematización de lo documentado y se emiten **recomendaciones** a las autoridades correspondientes”.*¹⁴²

*“De cada una de las visitas, tanto de difusión y documentación como de defensa, se realizan bitácoras que son circuladas al interior de la organización y se realiza una sistematización de la información obtenida. Esta sistematización contiene además de las violaciones de derechos humanos identificadas, el fundamento jurídico nacional e internacional y recomendaciones puntuales sobre cada tema”.*¹⁴³

Las recomendaciones emitidas por Sin Fronteras son entregadas “a las autoridades del Instituto Nacional de Migración y a instancias vinculadas a las preocupaciones documentadas, por ejemplo DIF, INMUJERES etc. Además son presentadas a instancias internacionales y medios de comunicación nacionales”.¹⁴⁴

*“No se emiten recomendaciones dirigidas en específico a la prevención de la tortura y los malos tratos. No obstante el tema es abordado en la sistematización de las violaciones a los derechos humanos de personas aseguradas”.*¹⁴⁵

Durante visitas subsecuentes, Sin Fronteras continúa el monitoreo de las estaciones migratorias.

Sin Fronteras emitió recientemente el “Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de la Población Migrante en las Estaciones Migratorias de la Ciudad de México y Tapachula, Chiapas”, 2005-2006, el cual contempla las condiciones de aseguramiento en las que se encuentran las personas en las estaciones migratorias.

COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA, DELEGACIÓN PARA MÉXICO, AMÉRICA CENTRAL Y EL CARIBE HISPANOHABLANTE (CICR)

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) realiza visitas a centros de detención, tales como “Centros Federales de Readaptación Social, (CEFRESOS), Centros de Readaptación Social (CERESOS), y cárceles municipales”.¹⁴⁶

Respecto de las condiciones en las que tienen acceso a los centros de reclusión, “es muy variable, en CERESOS, se tiene acceso a todas personas en todos los lugares, pero en CEFRESOS, solo se tiene acceso a las personas para quién se solicitó la visita”.¹⁴⁷

Para realizar las visitas a los lugares de detención, se establece un “**acuerdo verbal con las autoridades**, debido a que todavía no existe acuerdo formal por escrito, las visitas se basan sobre el Derecho de Iniciativa del CICR”.¹⁴⁸

¹⁴² Cfr. Encuesta.

¹⁴³ Cfr. Encuesta.

¹⁴⁴ Cfr. Encuesta.

¹⁴⁵ Cfr. Encuesta.

¹⁴⁶ Cfr. Encuesta.

¹⁴⁷ Cfr. Encuesta.

¹⁴⁸ Cfr. Encuesta.

Los objetivos de las visitas que realiza el Comité Internacional de la Cruz Roja consisten en “**la prevención de desapariciones y malos tratos; el re-establecimiento de lazos familiares si es necesario; y la adecuación del trato y de las condiciones de detención a la normatividad internacional**”.¹⁴⁹

A raíz de las visitas realizadas, el CICR realiza “**informes y recomendaciones confidenciales a las autoridades, y a veces o cuando es necesario, realiza atención en casos específicos de maltrato o tortura u otras violaciones y realiza propuestas de solución sistémicas**”.¹⁵⁰

Respecto al desarrollo de las visitas, el personal del Comité Internacional de la Cruz Roja “**elige a las personas que desean visitar y realiza visitas de constatación de condiciones generales**”.¹⁵¹

En cuanto al acceso a la información, el CICR tiene “**acceso al número de detenidos y a las condiciones generales de detención, respecto a los espacios dentro del centro de reclusión; durante las visitas, en CERESOS, el CICR tiene acceso a todas las instalaciones, y en CEFERESOS, existe acceso limitado**”.¹⁵²

El CICR realiza **2 visitas al mes**, y “**la frecuencia de las visitas a un mismo lugar de detención o privación de la libertad, oscila entre 1 y 4 visitas anuales**. El número de personas que realizan las visitas a los centros de detención, es de 1 a 3, y el equipo se constituye por delegados, asesores jurídicos, y médicos”.¹⁵³

La duración de las visitas varía “**de dos horas a tres días, depende del número de internos, dichas entrevistas se realizan en privado**”.¹⁵⁴

El alcance geográfico de las visitas varía dependiendo de los “**estados juzgados como prioritarios**”.¹⁵⁵

Para la medición del impacto de las visitas, el Comité Internacional de la Cruz Roja, emite “**recomendaciones surgidas a raíz de sus visitas, que se dirigen a la prevención de la tortura y los malos tratos, las cuales son presentadas mediante intervenciones orales e informes escritos confidenciales dirigidos a las autoridades responsables**”.¹⁵⁶

El Comité Internacional de la Cruz Roja realiza una **visita posterior a los centros de detención visitados**, con la finalidad de **verificar y dar seguimiento al cumplimiento de sus recomendaciones confidenciales**.

¹⁴⁹ Cfr. Encuesta.

¹⁵⁰ Cfr. Encuesta.

¹⁵¹ Cfr. Encuesta.

¹⁵² Cfr. Encuesta.

¹⁵³ Cfr. Encuesta.

¹⁵⁴ Cfr. Encuesta.

¹⁵⁵ Cfr. Encuesta.

¹⁵⁶ Cfr. Encuesta.

Comisiones Públicas de Derechos Humanos que realizan visitas a lugares de detención

COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE CHIAPAS

La Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Chiapas es un organismo público autónomo que tiene por objeto *“la **defensa, estudio y divulgación** de los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano, **procurando en todo caso, el respeto** a la cultura, costumbres y tradiciones de los grupos étnicos de la entidad”*.¹⁵⁷

La Ley para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Chiapas, establece en su artículo 12 las atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos. Respecto a los lugares donde se encuentran personas privadas de la libertad, se señala la facultad de *“**supervisar el respeto** a los derechos humanos en el sistema penitenciario del estado, centros de reclusión municipal, separos u otros centros de detención”*.¹⁵⁸

Asimismo, la Comisión de los Derechos Humanos está facultada para *“**vigilar el respeto** a los Derechos Humanos en las instituciones donde se encuentren adolescentes que han infringido la ley y centros que en razón de sus funciones atiendan o tengan bajo su custodia a niños, niñas y adolescentes por circunstancias de abandono, maltrato, orfandad o por estar relacionados sus padres con alguna conducta delictiva”*.¹⁵⁹

De los datos proporcionados por la Comisión Estatal de Derechos Humanos, mediante la *Encuesta a Organizaciones No Gubernamentales, Comisiones Públicas de Derechos Humanos e Instituciones Gubernamentales que realizan visitas a lugares de detención*, se desprende que su personal realiza visitas a reclusorios, agencias ministeriales, centros de reclusión administrativos y hospitales.

A decir de la Comisión de Derechos Humanos, el objetivo de las visitas realizadas a lugares de detención o privación de la libertad, es *“la **coadyuvancia legal, la protección, prevención e investigación** de violaciones a derechos humanos”*.¹⁶⁰

En este sentido, para que el personal del organismo de derechos humanos desarrolle las facultades conferidas, el Reglamento Interno de la Comisión establece que **durante la fase de investigación de una queja**, los Visitadores *“podrán presentarse a cualquier oficina administrativa, centros donde se brinde atención a niñez, adultos, discapacitados o centro de reclusión **para comprobar cuantos datos fueren necesarios, hacer las entrevistas personales** pertinentes, sea con autoridades, administradores, encargados o con testigos o **proceder al estudio de los expedientes o documentación necesarios**”*.¹⁶¹

¹⁵⁷ Artículo 2. Ley para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Chiapas.

¹⁵⁸ Artículo 12, Fracción IX, *op. cit.*

¹⁵⁹ Artículo 12, Fracción X, *op. cit.*

¹⁶⁰ Cfr. Encuesta.

¹⁶¹ Artículo 101. Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Chiapas.

Para tal efecto, *“las autoridades y responsables de esos centros deberán dar las facilidades que se requieran para el buen desempeño de las labores de **investigación** y permitir el acceso a la documentación o los archivos respectivos”*.¹⁶²

Con la finalidad de que el personal de la Comisión pueda allegarse de los elementos necesarios para investigar y determinar las violaciones a derechos humanos, así como atender las quejas de los internos en cualquier centro de reclusión de la entidad, el Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Chiapas establece algunos principios sobre la realización de entrevistas y acceso a la información.

En este sentido, *“**no podrán ser objeto de escucha o interferencia las conversaciones** que se establezcan entre funcionarios de la Comisión de los Derechos Humanos y los internos de algún centro de reclusión, ya sea de adultos o de adolescentes”*,¹⁶³ lo cual es de especial relevancia para casos de posible tortura o malos tratos.

Asimismo, cuando la Comisión solicite información que la autoridad responsable considere de carácter reservado, la autoridad *“lo comunicará a la Comisión de los Derechos Humanos y expresará las razones para considerarla así. En este supuesto, los Visitadores Generales tendrán la facultad de hacer la calificación de la reserva y solicitar que se les proporcione la información o documentación que se manejará en la más estricta confidencialidad”*.¹⁶⁴

De la práctica de las visitas realizadas, se distinguen dos tipos: aquellas en las que *“**eligen a las personas que desean entrevistar y las visitas de constatación de condiciones generales**”*.¹⁶⁵ En el primer supuesto, la Comisión tiene *“acceso a la información relativa a la persona que se entrevista, y en el segundo, se tiene acceso a los lugares que se requieren para el desahogo de la diligencia de visita correspondientes”*.¹⁶⁶

El personal que se encarga de realizar las visitas está constituido por Visitadores Generales y Adjuntos, así como licenciados en Derecho. En cuanto al número de visitas que realizan, *“varía dependiendo del número de quejas interpuesta por las personas detenidas, así como de la diligencia de que se trate, ya sea entrevista a los detenidos, fe de integridad física y otros aspectos a considerar”*.¹⁶⁷

De la investigación realizada durante las visitas, se elaboran *“**propuestas de solución**, y en su caso se emiten **recomendaciones**”*.¹⁶⁸

La Comisión de Derechos Humanos señala que *“de ser procedente la queja por presuntas violaciones a derechos humanos, y acreditarse la existencia de las mismas, la Comisión esta facultada para emitir **recomendaciones no vinculatorias** a las autoridades presuntamente responsables”*,¹⁶⁹ estas recomendaciones *“se divulgarán en*

¹⁶² *Idem.*

¹⁶³ Artículo 77, *op. cit.*

¹⁶⁴ Artículo 101, *op. cit.*

¹⁶⁵ Cfr. Encuesta.

¹⁶⁶ Cfr. Encuesta.

¹⁶⁷ Cfr. Encuesta.

¹⁶⁸ Cfr. Encuesta.

¹⁶⁹ Cfr. Encuesta.

los medios de comunicación ya sea de manera íntegra o sintetizada, solamente cuando no sean aceptadas por los servidores públicos a quienes va dirigida”.¹⁷⁰

Para dar seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones “existe una **dirección, que mide el avance en el cumplimiento de acuerdo con los informes de las autoridades destinatarias de la recomendación**”.¹⁷¹

El artículo 67 de la Ley de la Comisión establece la emisión de un **Informe Anual**, el cual “podrá contener **proposiciones** dirigidas a las autoridades y servidores públicos competentes, tanto federales, como locales y municipales para **promover** la expedición o modificación de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como para perfeccionar las prácticas administrativas correspondientes, con el objeto de tutelar de manera más efectiva los derechos humanos de los gobernados y lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos”.¹⁷²

Asimismo, la Comisión de Derechos Humanos puede emitir **Informes Especiales** “cuando la naturaleza del caso lo requiera por su importancia o gravedad, el cual podrá ser presentado a la opinión pública y a las autoridades”,¹⁷³ así como cuando “persistan actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de las autoridades y servidores públicos que deban intervenir o colaborar en sus investigaciones, no obstante los requerimientos que ésta les hubiere formulado”.¹⁷⁴

Al respecto, la Comisión está facultada para **denunciar** “ante los órganos competentes los delitos o faltas que, hubiesen cometido las autoridades y servidores públicos de que se trate”.¹⁷⁵

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA

La Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Chihuahua, establece la creación de la Comisión de Derechos Humanos y las atribuciones conferidas a la misma.

Dicha Comisión estatal es un “es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por **objeto la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación** de los derechos humanos”.¹⁷⁶

Para cumplir con la atribución de proteger y observar el respeto de los derechos humanos en los centros de detención en el Estado de Chihuahua, la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos establece en su artículo 6 la facultad de “**super-*visar*** el sistema penitenciario y de readaptación social del Estado”.¹⁷⁷

¹⁷⁰ Artículo 122. Reglamento, *op. cit.*

¹⁷¹ Cfr. Encuesta.

¹⁷² Artículo 67. Ley para la Promoción, *op. cit.*

¹⁷³ Cfr. Artículo 139. Reglamento, *op. cit.*

¹⁷⁴ Artículo 74. Ley para la Promoción, *op. cit.*

¹⁷⁵ Cfr. Artículo 75. Ley para la Promoción, *op. cit.*

¹⁷⁶ Artículo 2. Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Chihuahua.

¹⁷⁷ Artículo 6, Fracción X, *op. cit.*

El anterior es el fundamento legal para que la Comisión de Derechos Humanos de Chihuahua realice visitas a lugares de detención, en las que *“se inspeccionan la totalidad de los 16 CERESOS Distritales, en los cuales, la visita de inspección se realiza de **manera diaria** en los dos que corresponden al Distrito Judicial Morelos con sede en la ciudad de Chihuahua, los otros dos que corresponden al Distrito Bravos con sede en Ciudad Juárez, en el Distrito Judicial Hidalgo con sede en ciudad Hidalgo del Parra, y el del Distrito Judicial Benito Juárez con sede en ciudad Cuauhtémoc, y en los restantes las visitas son de manera **periódica**”*.¹⁷⁸

*“Así mismo se inspeccionan la totalidad de los 79 establecimientos que corresponden a cárceles municipales y seccionales, mediante programas de **visitas periódicas**, de las cuales las cuatro principales cárceles correspondientes a Ciudad Juárez, Chihuahua, Cuauhtémoc, Hidalgo del Parra, se visitan de **manera diaria**”*.¹⁷⁹

En la Encuesta realizada, la Comisión de Chihuahua señaló que los objetivos de las visitas, son la **representación legal de posibles víctimas, la rehabilitación y la prevención general**.

La **representación legal** de posibles víctimas porque *“cuando se detecta que alguna persona que se encuentra privada de su libertad ha sido objeto de violaciones a sus derechos humanos, se procede a levantar la queja, la cual se investiga con posterioridad”*.¹⁸⁰

Otro de los objetivos es la **rehabilitación**, que opera *“cuando se ha producido algún daño en su salud, se realizan las gestiones necesarias para efecto de que se le brinde la atención médica requerida”*.¹⁸¹

Y la **prevención general**, que puede calificarse como un efecto de las visitas realizadas *“ya que mediante las visitas se inhiben las conductas violatorias a los derechos humanos por parte de los servidores públicos”*.¹⁸²

Respecto al desarrollo de las visitas, éstas son de reacción, y se realizan *“en primera instancia, cuando alguna persona en lo particular solicita la intervención de la Comisión, a efecto de atenderla, y posteriormente se realiza una visita de constatación de las condiciones generales”*.¹⁸³

Para realizar las visitas a lugares de privación de la libertad, es importante señalar que la Comisión de Derechos Humanos de Chihuahua realiza visitas a todos los centros de detención *“sin restricción alguna, se inspeccionan la totalidad de cárceles municipales y seccionales que existen en el Estado, y se visitan todas las instalaciones de dichos lugares”*.¹⁸⁴

El personal de la Comisión de Derechos Humanos que realiza visitas está conformado por *“licenciados en derecho, y aleatoriamente cuando se requiere la interven-*

¹⁷⁸ Cfr. Encuesta.

¹⁷⁹ Cfr. Encuesta.

¹⁸⁰ Cfr. Encuesta.

¹⁸¹ Cfr. Encuesta.

¹⁸² Cfr. Encuesta.

¹⁸³ Cfr. Encuesta.

¹⁸⁴ Cfr. Encuesta.

ción de algún profesional de la medicina”,¹⁸⁵ “a los centros de privación de la libertad que se ubican en Chihuahua, Juárez, Cuauhtémoc o Parral acude un visitador por centro, y el resto de las cárceles distritales, seccionales y municipales se cubren con un total de 10 visitadores”.¹⁸⁶

Respecto al acceso a la información, “si el visitador requiere información adicional que se encuentre en poder de la autoridad que privó al detenido de la libertad, puede solicitarla sin restricción alguna, lo mismo sucede en cuanto a tomar conocimiento del número de detenidos”.¹⁸⁷

En cuanto a la frecuencia de las visitas, “en lo que corresponde a las cárceles de los municipios de Cuauhtémoc, Juárez, Chihuahua e Hidalgo del Parral las visitas son de **manera diaria**, en el resto de los municipios se realizan de **manera periódica**, en el año 2006 se realizaron 354 visitas a CERESOS y 968 a cárceles municipales y seccionales”.¹⁸⁸ La duración de las visitas realizadas “depende del tamaño del centro de reclusión y del número de internos”.¹⁸⁹

Con la finalidad de supervisar el respeto a sus derechos humanos, el Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos establece, con relación a las entrevistas a los internos, que “**no podrán ser objeto de escucha o interferencia las conversaciones** que se establezcan entre funcionarios de la Comisión Estatal y los internos de algún centro de reclusión, ya sea de adultos o de menores”.¹⁹⁰

Como resultado de las visitas realizadas a los lugares de detención, la Comisión de Derechos Humanos proporciona “**información y asesoría** a las personas privadas de la libertad sobre sus derechos y los procedimientos legales a seguir”.¹⁹¹ Asimismo, “se logra **atención en casos específicos de maltrato o tortura, se gestiona la atención psicológica y médica** que se requiera”.¹⁹²

Cuando se detectan violaciones a derechos humanos, “se levanta la **queja**; en caso de que no sea competencia de la Comisión se turna a la instancia correspondiente; y se realiza **denuncia** ante las autoridades competentes para que se sancionen las conductas ilícitas que se cometieron en perjuicio de las personas en los centros de detención”.¹⁹³

Al respecto, la Ley de la Comisión Estatal establece que ésta “denunciará ante los órganos competentes los delitos o faltas que, hubiesen cometido las autoridades o servidores públicos de que se trate”.¹⁹⁴

La Comisión también emite **recomendaciones**, “si durante las visitas se detectan prácticas administrativas que constituyen acciones u omisiones que afectan el ser-

¹⁸⁵ Cfr. Encuesta.

¹⁸⁶ Cfr. Encuesta.

¹⁸⁷ Cfr. Encuesta.

¹⁸⁸ Cfr. Encuesta.

¹⁸⁹ Cfr. Encuesta.

¹⁹⁰ Artículo 55. Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua.

¹⁹¹ Cfr. Encuesta.

¹⁹² Cfr. Encuesta.

¹⁹³ Cfr. Encuesta.

¹⁹⁴ Artículo 57. Ley de la Comisión Estatal, *op. cit.*

vicio público o son violatorias de derechos humanos, se realiza la recomendación respectiva a la autoridad para efecto de que subsane las deficiencias”.¹⁹⁵

En resumen, “cuando se detectan casos específicos se emite la **recomendación** respectiva, y cuando se detectan prácticas administrativas sistemáticas que puedan estar redundando en una afectación de la persona se emiten las **propuestas** correspondientes”.¹⁹⁶

Las recomendaciones, de acuerdo con la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua, “serán **públicas** y no tendrán carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá”¹⁹⁷, y se emiten **por escrito**, “para efectos de formalidad y de seguimiento, salvo cuando se trate de una circunstancia menor que pueda ser sancionada y subsanada en el acto, las observaciones se realizan **oralmente** ante los directivos”.¹⁹⁸

La Comisión de Derechos Humanos señala que “se han emitido **propuestas** para efecto de mejorar las instalaciones físicas de los centros de reclusión, y **recomendaciones** por considerar que se trasgredieron los derechos de los internos”.¹⁹⁹

Para **verificar o dar seguimiento al cumplimiento de sus recomendaciones**, “el Secretario Técnico Ejecutivo de la Comisión Estatal de Derechos Humanos tiene a su cargo el seguimiento de las recomendaciones por disposición expresa en lo establecido por los artículos 82, 83, 84, del reglamento de la Ley que rige a la Comisión”.²⁰⁰

Paralelamente, la Comisión tiene facultad para emitir **Informes Anuales** que podrán contener “**proposiciones** dirigidas a las autoridades y servidores públicos competentes, tanto estatales como municipales, **para promover la expedición o modificación de disposiciones legislativas y reglamentarias**, así como **para perfeccionar las prácticas administrativas** correspondientes con el objeto de tutelar de manera más efectiva los derechos humanos de los gobernados y lograr una mayor eficiencia en la perfección de los servidores públicos”.²⁰¹

La Comisión señala que “en el Informe Anual que se presenta al Gobernador y al H. Congreso del Estado, en el capítulo correspondiente a la función supervisora, se presenta un apartado específico que corresponde a los **centros de readaptación social, CERESOS**, en donde se desglosa el número de visitas, gestiones y orientaciones realizadas, así también existe un rubro específico de **cárceles municipales y seccionales** en donde se establece el número de visitas, gestiones realizadas, y otro correspondiente a los **centros de internamiento de reclusión para menores e inspecciones a diversos centros de atención para la salud** como lo son hospitales”.²⁰²

¹⁹⁵ Cfr. Encuesta.

¹⁹⁶ Cfr. Encuesta.

¹⁹⁷ Artículo 44. Ley de la Comisión Estatal, *op. cit.*

¹⁹⁸ Cfr. Encuesta.

¹⁹⁹ Cfr. Encuesta.

²⁰⁰ Cfr. Encuesta.

²⁰¹ Artículo 51. Ley de la Comisión Estatal, *op. cit.*

²⁰² Cfr. Encuesta.

En dicho Informe Anual “se presenta un capítulo especial sobre el **seguimiento de las recomendaciones**”.²⁰³

Asimismo, la Comisión puede emitir **Informes Especiales** “cuando persistan actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de las autoridades y servidores públicos que deban intervenir o colaborar en sus investigaciones, no obstante los requerimiento que esta les hubiere formulado”.²⁰⁴

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es un “organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto la **protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión** de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como el combatir toda forma de discriminación y exclusión, consecuencia de un acto de autoridad a cualquier persona o grupo social”.²⁰⁵

La Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal establece la atribución de dicho organismo para “**supervisar** que las condiciones de las personas privadas de su libertad que se encuentren en los centros de detención, de internamiento y de readaptación social del Distrito Federal estén apegadas a derecho y se garantice la plena vigencia de los derechos humanos”.²⁰⁶

Paralelamente, se establece que el personal de la Comisión podrá “**practicar visitas e inspecciones a los Centros de Asistencia Social e Instituciones de Asistencia Privada donde se presten servicios asistenciales** como son: casas hogares, casas asistenciales, Instituciones y organismos que trabajen con la niñez, Instituciones para el tratamiento y apoyo a enfermos mentales, Instituciones donde se preste asistencia y apoyo a las personas con capacidades diferentes, a las personas adultas mayores, Centros de Asistencia e Integración Social, Instituciones y Centros de salud y demás establecimientos de asistencia social en el Distrito Federal, en los que intervenga cualquier autoridad pública local, para **cerciorarse del absoluto respeto a los derechos humanos de los internos**”.²⁰⁷

Los lugares que la Comisión de Derechos Humanos visita se enuncian a continuación.²⁰⁸

²⁰³ Cfr. Encuesta.

²⁰⁴ Artículo 57. Ley de la Comisión Estatal, *op. cit.*

²⁰⁵ Artículo 2. Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

²⁰⁶ Artículo 17, fracción X, Ley Orgánica, *op.cit*

²⁰⁷ Cfr. Artículo 17, fracción XIII, Ley Orgánica, *op.cit*

²⁰⁸ Cfr. Encuesta.

Reclusorios:

Se visitan todos los centros de reclusión del Distrito Federal,
Reclusorio Preventivo Varonil Norte,
Reclusorio Preventivo Varonil Sur,
Reclusorio Preventivo Varonil Oriente,
Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Norte,
Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Oriente,
Centro de Rehabilitación Psicosocial (CEVAREPSI),
Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla,
Centro Femenil de Readaptación Social (Tepepan),
Centro Varonil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla (CERESOVA),
Penitenciaría del Distrito Federal.

Agencias del Ministerio Público:

En seguimiento a la Recomendación 11/2003, se realizaron visitas a las Agencias del Ministerio Público Con Detenido de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con el fin de verificar el cumplimiento de la Circular C/001/2004, que obliga a los agentes del Ministerio Público velar por el respeto de los derechos de las personas detenidas. Las Agencias visitadas fueron las siguientes:

Agencias 50 y 50-B de la Fiscalía Central,
Agencias 5ª y 48 de la Fiscalía para Delitos Sexuales,
Agencias 57 de la Fiscalía para Menores.

Juzgados Cívicos:

Se acude también a los 70 Juzgados Cívicos del Distrito Federal por ser espacios en donde se resguardan bajo arresto personas por la comisión de infracciones a la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal.

La Comisión de Derechos Humanos emplea como fundamento jurídico para realizar visitas el "*Reglamento General de Reclusorios, Ley de Cultura Cívica, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Acuerdos del Gobierno del Distrito Federal, Código Penal para el Distrito Federal, Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Ley y Reglamento Interno de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Circular C/001/2004 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal*".²⁰⁹

²⁰⁹ Cfr. Encuesta.

Con la finalidad de que el personal de la Comisión de Derechos Humanos realice debidamente sus funciones de protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, el artículo 17 fracción X de la LOCDHDF establece que **“tendrá acceso irrestricto a los centros de detención, de internamiento y de readaptación social del Distrito Federal”**.

Respecto a los casos de posible tortura y malos tratos, el personal que realiza visitas a lugares de detención, puede **“solicitar el reconocimiento médico de reos o detenidos cuando se presuma la existencia de malos tratos o torturas, comunicando a las autoridades competentes los resultados de las revisiones practicadas. Estas atribuciones se entienden sin perjuicio de las que en la materia correspondan también a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y para su ejercicio se promoverá la instrumentación de los mecanismos de coordinación que sean necesarios al efecto. El personal de la Comisión en el ejercicio de sus funciones, tendrá acceso irrestricto a los centros de detención, de internamiento y de readaptación social del Distrito Federal”**.²¹⁰

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal señala varios objetivos de las visitas realizadas, dependiendo de los lugares visitados.

Con relación a las visitas a **reclusorios**, éstas tienen como objetivo **“primeramente la prevención para reportar situaciones violatorias a derechos humanos y proponer su atención. Asimismo para que una vez que se han detectado las situaciones irregulares, se consignen en un documento informativo que refiera la situación general de las prisiones en la ciudad; y de lo observado se hacen propuestas de mejoras”**.²¹¹

También **“se hacen visitas para acompañar a autoridades locales, federales e internacionales para exponer la visión de la Comisión sobre el estado en el que se encuentran los centros y las condiciones de vida de las personas reclusas”**.²¹²

Igualmente, **“se hacen visitas para lograr la atención de casos específicos de maltrato, tortura y cualquier trato inhumano o degradante y se realizan acciones para prevenir la violación de los derechos humanos de las personas sujetas a detención legal”**.²¹³

Por otra parte, en las visitas realizadas a las **Agencias del Ministerio Público**, **“se verifica que los agentes del Ministerio Público garanticen el respeto de los derechos humanos de las personas detenidas”**.²¹⁴

En las **Coordinaciones Territoriales**, **“los objetivos de las visitas son prevención mediante detección de situaciones irregulares e informativas, pues los resultados de la toma de información se consignan en un documento informativo”**.²¹⁵

²¹⁰ Cfr. Artículo 17, fracción X, Ley Orgánica, *op.cit*

²¹¹ Cfr. Encuesta.

²¹² Cfr. Encuesta.

²¹³ Cfr. Encuesta.

²¹⁴ Cfr. Encuesta.

²¹⁵ Cfr. Encuesta.

Respecto al desarrollo de las visitas, las cuales se circunscriben territorialmente al Distrito Federal, el personal de la Comisión de Derechos Humanos tiene acceso *“a las áreas de servicios generales, espacios comunes, servicio médico, como a dormitorios de baja, mediana y máxima seguridad. En los Juzgados cívicos también se recorren las oficinas administrativas, instalaciones sanitarias para el personal y áreas de seguridad (galeras). Por su parte en las Agencias del Ministerio Público, sólo a las oficinas de los agentes del Ministerio Público, debido a que la revisión es documental”*.²¹⁶

En relación a las condiciones de acceso a los lugares de detención, el organismo de derechos humanos señala que *“en general se ha tenido buena respuesta de las autoridades para permitir el acceso a los centros de reclusión y a los juzgados cívicos, no así a las agencias del Ministerio Público”*.²¹⁷

En este sentido, la Comisión *“tiene acceso a datos generales sobre el número total de internos, distribución por dormitorios, criterios de clasificación por dormitorios, incluso se hacen revisiones documentales a expedientes de las personas reclusas, de las actas que elaboran los Consejos Técnicos Interdisciplinarios de cada centro y a bases de datos. En juzgados cívicos se revisan también los libros de gobierno en donde se hacen constar las actuaciones de la audiencia, y en las agencias del Ministerio Público las constancias que obran en los expedientes de averiguación previa”*.²¹⁸

Respecto a las visitas realizadas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, actualmente *“la Dirección Ejecutiva de Seguimiento realiza **mensualmente de dos a tres visitas a los reclusorios**, como acompañamiento al **Órgano de Visita General**. Asimismo, e independientemente de esas visitas se hace un **programa intensivo de visitas a finales de año**, cuando se hace un recorrido por centro de reclusión, además desde el área de Visitadurías se realizan también visitas más frecuentes en investigación a casos específicos”*.²¹⁹

*“En cuanto a Juzgados Cívicos, se hacen recorridos aproximadamente **una vez al año** y en agencias del Ministerio Público **no se tiene periodicidad**, por depender del seguimiento de la Recomendación 11/2003”*.²²⁰

La duración de las visitas, *“tratándose de un recorrido general en reclusorios, tienen una duración **de cuatro a cinco horas al día**. Si se trata de una visita por una cuestión específica el tiempo se ajusta a las necesidades específicas de la diligencia. Los tiempos nunca son cerrados, pues si por cualquier razón es necesario permanecer más tiempo en el interior de los reclusorios, el tiempo se puede prolongar. En el caso de los Juzgados cívicos el tiempo se reduce por las dimensiones propias de los establecimientos y son, en recorridos generales de aproximadamente una hora por Juzgados y en las Agencias del Ministerio Público tienen una duración de entre 30 minutos y una hora”*.²²¹

²¹⁶ Cfr. Encuesta.

²¹⁷ Cfr. Encuesta.

²¹⁸ Cfr. Encuesta.

²¹⁹ Cfr. Encuesta.

²²⁰ Cfr. Encuesta.

²²¹ Cfr. Encuesta.

Por lo que hace a la metodología de las entrevistas, éstas “se realizan **en privado** tanto a autoridades como a personas internas, la elección de las personas para aplicarles la entrevista es aleatoria y el instrumento guía de la entrevista se prepara anticipadamente atendiendo a criterios de concreción de la pregunta, uso de lenguaje claro, aplicación de preguntas sobre el sistema de prisión, arresto o detención, entre otros”.²²²

El personal de la Comisión que realiza visitas está conformado por “pasantes, abogados, licenciados o maestros en derecho, sociólogos, médicos y psicólogos, con experiencia en el ámbito de los derechos humanos y con la debida capacitación para el uso y manejo de los instrumentos diseñados para la toma de información. Las personas que realizan visitas son, por una parte el equipo de la Dirección Ejecutiva de Seguimiento, en su labor de verificar el cumplimiento de las recomendaciones; el equipo de visitadores del área es de siete personas más el Director quien también acude a los recorridos; y el personal de la Segunda Visitaduría”.²²³

De las atribuciones que establecen la Ley Orgánica y el Reglamento de la Comisión de Derechos Humanos, se desprende que la finalidad de la realización de visitas a lugares de detención es múltiple en relación con casos de tortura o malos tratos, tales como, **tramitación de quejas, emisión de recomendaciones, canalización de denuncias o dar vista de oficio a las autoridades competentes, así como emitir informes públicos** cuando se perpetra alguna de estas violaciones graves al derecho a la integridad personal.

“Las acciones que realiza la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal a partir de las **visitas de verificación** son **informar** el estado y las condiciones de las prisiones y de la vida en reclusión. Asimismo se busca **constatar** si las pruebas aportadas por las autoridades como avances en el cumplimiento de las recomendaciones en realidad tienen el efecto esperado atendiendo a los estándares más altos de protección. Se busca responder de manera oportuna a situaciones violatorias a derechos humanos que se detecten durante las visitas”.²²⁴

Asimismo, “se hacen las **verificaciones** con el fundamento de la aceptación de una recomendación porque la autoridad asume la obligación de su total cumplimiento, y para ello es necesario constatar en visitas de campo que efectivamente se hayan materializado las mejoras que reporta la autoridad”.²²⁵

“Otro objetivo para realizar las visitas es para **constatar los avances en el cumplimiento de las recomendaciones** que se relacionen con la privación de la libertad”,²²⁶ en cuyo caso “si se encuentra involucrada una persona en especial, se visita a esa persona, pero si se trata de **visitas generales**, forma parte de la metodología de los recorridos preparar cuestionarios para el levantamiento de información mediante

²²² Cfr. Encuesta..

²²³ Cfr. Encuesta.

²²⁴ Cfr. Encuesta.

²²⁵ Cfr. Encuesta.

²²⁶ Cfr. Encuesta.

entrevistas, en cuyo caso la selección de las personas reclusas, detenidas o arrestadas que contestarán el formulario se hace totalmente de manera aleatoria”.²²⁷

El Reglamento de la Ley Orgánica de la CDHDF establece la facultad de los servidores públicos de la Comisión para “presentarse en cualquier oficina administrativa o centro de reclusión para **comprobar datos, hechos o circunstancias relacionadas con la queja**”,²²⁸ y se señala la obligación de las autoridades de “proporcionar a las o los investigadores(as) de la Comisión la información que soliciten y darles acceso a los documentos, lugares o personas que se señalen”.²²⁹

También se establece que en caso de que la “autoridad se niegue a colaborar con la Comisión, se levantará acta circunstanciada de los hechos para, en su caso, formular la denuncia ante las autoridades competentes”,²³⁰ asimismo, la Comisión “denunciará ante los órganos competentes los presuntos delitos o faltas que hubiesen cometido las autoridades o servidores públicos de que se trate”.²³¹

Al respecto, las autoridades no podrán argumentar que la información o documentación reviste carácter confidencial, ya que en ese supuesto, deberán “comunicar a la Comisión las razones por las que consideran dicha confidencialidad, y el organismo de derechos humanos tendrá la facultad de hacer la calificación definitiva sobre la reserva y solicitar que se le proporcionen la información o documentos, la que manejará en la más estricta confidencialidad, sujetándose a lo dispuesto por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal”.²³²

Con la finalidad de **denunciar públicamente** los hechos de tortura y malos tratos en centros de reclusión, la Comisión de Derechos Humanos ha emitido una serie de informes relacionados con las condiciones de las personas que se encuentran privadas de la libertad, los cuales abarcan **condiciones generales** —como el hacinamiento, el cual constituye un trato cruel, inhumano y degradante—, y paralelamente, se contemplan los **casos de tortura** cometidos en dichos centros.

La Comisión señala que uno de los objetivos de las visitas es “tomar información mediante observación directa, entrevistas y análisis de documentos para elaborar **informes**, así como detectar casos de violaciones a derechos humanos que requieran atención urgente para **solicitar a las autoridades competentes su inmediata atención incluso la adopción de medidas precautorias, restitutorias o de conservación**”.²³³

Cabe mencionar la emisión del **Informe Especial sobre los Centros de Reclusión 2003-2004** y el **Informe Especial sobre la Situación de los Centros de Reclusión en el Distrito Federal 2005**, el cual contempla la serie de violaciones a derechos humanos cometidas por el personal encargado de la seguridad y custodia en los centros de detención, que constituyen actos de tortura y malos tratos.

²²⁷ Cfr. Encuesta.

²²⁸ Artículo 114. Reglamento de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

²²⁹ *Idem*.

²³⁰ *Idem*.

²³¹ Artículo 63, Ley Orgánica, *op.cit*

²³² Cfr. Artículo 60, Ley Orgánica, *op.cit*

²³³ Cfr. Encuesta.

Dicho Informe contempla un apartado de **tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes**, en el cual se señalan datos cuantitativos recabados por personal de la CDHDF durante sus visitas a los centros de reclusión, así como prácticas reiteradas como la negativa de acceso a la luz solar, el servicio médico en zonas de aislamiento y el castigo injustificado en aislamiento.

De las visitas realizadas, se concluye en el Informe que *“la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes son vejaciones que se cometen en los centros de reclusión del Distrito Federal, tanto por la acción directa de las y los custodios hacia las y los internos, como por la tolerancia y anuencia del personal de custodia a conductas lesivas de la dignidad humana que se cometen entre las y los propios reclusos”*.²³⁴

A raíz de las conclusiones que se determinan en el *Informe Especial sobre la Situación de los Centros de Reclusión en el Distrito Federal 2005*, la Comisión de Derechos Humanos establece Propuestas como las siguientes:

“Se tomen las medidas de seguridad adecuadas para hacer posible que en todos los centros de reclusión las y los internos puedan gozar, aunque sea una vez al día, del derecho a tomar sol. El acto de autoridad que prohíba esta prerrogativa debe ser equiparable a tortura, trato cruel, inhumano y degradante, de manera que pueda ser sancionado penalmente”.²³⁵

“Se refuerce la supervisión del personal de seguridad y custodia para que se evite que éstos cometan actos de tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y, si por cualquier medio la DGPRS toma conocimiento de que su personal participó en este tipo de actos ilícitos, de inmediato dé parte a la autoridad competente y coadyuve en la investigación hasta que se determine la responsabilidad de la persona investigada”.²³⁶

Paralelamente, la CDHDF realizó en el año 2002 el **Diagnóstico interinstitucional del Sistema Penitenciario en el Distrito Federal**, en coordinación con la Asamblea Legislativa, el Tribunal Superior de Justicia, la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de Justicia, la Subsecretaría de Gobierno y la Dirección General de Prevención y Readaptación Social.

Para la elaboración del diagnóstico, la Comisión de Derechos Humanos contó con información proporcionada por las autoridades encargadas de la administración de los centros de reclusión, asimismo, *“a efecto de **certificar los avances obtenidos con respecto a las recomendaciones** pendientes de cumplir, concernientes al tema, se realizaron diversas **visitas de observación** a las condiciones en que se encuentran las instalaciones de los reclusorios y la calidad de los servicios penitenciarios”*.

Otro informe producto de las visitas del personal de la Comisión a los centros penitenciarios, es el de **Trayectoria de la Población Sentenciada, Proceso legal y Cali-**

²³⁴ Informe especial sobre la situación de los centros de reclusión en el Distrito Federal 2005.

²³⁵ Informe especial, *op. cit.*

²³⁶ *Idem.*

dad de vida en los Centros Penitenciarios del Distrito Federal, el cual analiza datos recabados en la encuesta realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, a internos de los centros penitenciarios.

De acuerdo con el marco jurídico referido, la emisión de estos Informes públicos tiene la finalidad de que las autoridades encargadas de los centros de detención, **adopten las medidas de carácter general que propicien la erradicación de prácticas de tortura o malos tratos.**²³⁷

Por otra parte, la emisión de recomendaciones tiene la finalidad de **atender situaciones concretas** en las que una o varias personas son víctimas de tortura o malos tratos, con la finalidad de **hacer cesar una violación a derechos humanos, y de investigar los hechos.**

La Comisión de Derechos Humanos señala que *“a raíz de las visitas, se emiten recomendaciones públicas no vinculatorias dirigidas a la prevención de la tortura y los malos tratos, así como el mejoramiento de los procedimientos que se aplican en los diferentes establecimientos, dichas recomendaciones se presentan por escrito públicamente, y se difunden a través de medios masivos de comunicación.”*²³⁸

Al respecto, existen varias recomendaciones referentes al tema de las personas en reclusión, *“desde 1993, la CDHDF ha emitido 132 recomendaciones de las cuales 26 corresponden a violaciones de los derechos humanos en el ámbito del sistema penitenciario del Distrito Federal, en la actualidad, 10 de ellas están sujetas a seguimiento”*,²³⁹ específicamente, la Recomendación 2/2003, se refiere a la violación a la integridad personal.

Para medir el cumplimiento de los informes y recomendaciones de la CDHDF, el seguimiento de las mismas está a cargo de la **Dirección Ejecutiva de Seguimiento a Recomendaciones**,²⁴⁰ que *“mediante diversas estrategias recibe y valora pruebas, e impulsa el avance en el cumplimiento de los instrumentos aceptados”*,²⁴¹ en este sentido, *“se espera la valoración objetiva de las pruebas de cumplimiento que emite la autoridad para acreditar el cumplimiento de una recomendación”*.²⁴²

Asimismo *“se busca también constituir un mecanismo de monitoreo permanente que lleve el pulso de los avances y retrocesos en la implementación de las medidas adecuadas en la administración de la pena privativa de libertad”*.²⁴³

²³⁷ Al respecto, el artículo 63 de la Ley de la Comisión establece que *“cuando persistan actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de las autoridades o servidores públicos que deban intervenir o colaborar en las investigaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, no obstante los requerimientos que ésta les hubiere formulado, la Comisión podrá rendir un informe especial al respecto”*.

²³⁸ Cfr. Encuesta.

²³⁹ Informe especial, *op. cit.*

²⁴⁰ Art. 39. Reglamento de la CDHDF.

²⁴¹ Cfr. Encuesta.

²⁴² Cfr. Encuesta.

²⁴³ Cfr. Encuesta.

PROCURADURÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO

La Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, es el organismo **protector de los derechos humanos**,²⁴⁴ *dotado de plena autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios*,²⁴⁵ cuyo *“objeto esencial es la **protección, defensa, promoción, estudio y divulgación** de los Derechos Humanos, así como generar una cultura de respeto a los mismos”*.²⁴⁶

La Procuraduría realiza visitas a lugares de detención con fundamento en la Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato, dichas visitas tienen como objetivo *“supervisar que **las condiciones de las personas privadas de su libertad** que se encuentren en cualquier centro de detención, reclusión o internamiento en el estado, estén apegadas a Derecho y se garantice la plena vigencia de sus derechos humanos, especialmente de los adolescentes sujetos a una medida de internamiento provisional o definitivo consecuencia de alguna conducta tipificada como delito en las leyes del estado”*.²⁴⁷

La Procuraduría de los Derechos Humanos manifiesta que efectúa visitas para realizar entrevistas a personas concretas y visitas de constatación de condiciones generales, a los *“Centros Estatales de Readaptación Social, al Centro Estatal de Internación para Adolescentes, Cárceles municipales, Separos preventivos, y al Hospital Psiquiátrico del Estado”*.²⁴⁸

La Procuraduría *“visita y da atención a la totalidad de centros de detención, reclusión e internamiento en el estado, a saber, 10 centros de readaptación social, 1 centro de internación para adolescentes, 1 hospital psiquiátrico, 12 cárceles y 50 separos preventivos”*.²⁴⁹

El Reglamento Interno de la Procuraduría de los Derechos Humanos para el Estado de Guanajuato, establece una serie de funciones que debe realizar el Subprocurador para cumplir con su atribución de *“supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del Estado, en los centros de internación del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes, así como en los separos y cárceles municipales”*.²⁵⁰

Entre las funciones mencionadas, está la de realizar **visitas periódicas**, ya que se debe *“establecer un **calendario anual de visitas de supervisión** a centros de detención o reclusión, para cumplir con las facultades que al respecto les otorga la Ley”*.²⁵¹

²⁴⁴ Artículo 1. Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato.

²⁴⁵ Artículo 2. Ley para la Protección, *op. cit.*

²⁴⁶ Artículo 1. Reglamento Interno de la Procuraduría de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato.

²⁴⁷ Artículo 8, fracción XII. Ley para la Protección, *op. cit.*

²⁴⁸ Cfr. Encuesta.

²⁴⁹ Cfr. Encuesta.

²⁵⁰ Cfr. Artículo 22, fracción V. Ley para la Protección, *op. cit.*; Artículo 36, fracción V. Reglamento Interno, *op. cit.*

²⁵¹ Artículo 36, fracción IX. Reglamento Interno, *op. cit.*

Los Agentes Investigadores que actúan bajo la supervisión del Subprocurador, *“realizan las visitas a los centros de reclusión, lugares de detención y dependencias públicas, que sean ordenadas por el Subprocurador”*.²⁵² Asimismo, el Subprocurador tiene la atribución de *“realizar **visitas de inspección** a dependencias públicas que, por razón de su actividad, pueden dar lugar a situaciones de mayor riesgo de violación de Derechos Humanos”*.²⁵³

Para el desarrollo de las visitas, *“el personal de la Procuraduría debe cubrir los requisitos de ingreso señalados por la normativa del lugar a inspeccionar, por lo que varía según el lugar de que se trate”*.²⁵⁴ Una vez que el personal se encuentra en el lugar de detención, tiene *“acceso a todas las áreas del lugar que se trate cuando se inspeccionan las condiciones generales”*,²⁵⁵ asimismo, pueden acceder a información respecto al número de detenidos.

Con el fin de realizar una adecuada investigación, se *“entrevista de manera personal y directa tanto a las autoridades de los centros de detención, reclusión o internamiento de cada área, como a las personas que se ubican en el interior de los mismos, además de practicarse inspecciones de las instalaciones en general: dormitorios, sanitarios, comedor, biblioteca, etc. De igual manera se tiene acceso a los expedientes técnicos y/o médicos de las personas”*.²⁵⁶

En el marco específico de la erradicación de la tortura y malos tratos, la Ley para la Protección de los Derechos Humanos del Estado establece la facultad del personal de la Procuraduría, de *“solicitar el reconocimiento médico de cualquier detenido cuando se presuman malos tratos o torturas, comunicando oportunamente a las autoridades competentes los resultados de las revisiones practicadas, y en caso de comprobarse violaciones a los derechos humanos, emitir la **recomendación** correspondiente”*.²⁵⁷

Respecto a la frecuencia de las visitas a lugares de detención, *“se cuenta con un Programa permanente de visitas de inspección, sin embargo, las visitas ordinarias varían dependiendo de la frecuencia en que la presencia de la Procuraduría es requerida por las personas detenidas, reclusas o internadas; así como también por la cantidad de diligencias que deban practicarse”*,²⁵⁸ la duración de las visitas *“varía dependiendo de las condiciones y características del lugar sujeto a inspección”*.²⁵⁹

El personal que realiza las visitas está integrado por 12 abogados.

Después de realizar las visitas, el personal de la Procuraduría de Derechos Humanos *“da inicio a un expediente de queja con el fin de conocer e investigar las presuntas violaciones de derechos humanos que sean advertidas derivadas de actos u omisiones de los servidores públicos y, de ser el caso, se formulan las **recomenda-***

²⁵² Artículo 41, fracción VIII. Reglamento Interno, *op. cit.*

²⁵³ Artículo 36, fracción X. Reglamento Interno, *op. cit.*

²⁵⁴ Cfr. Encuesta.

²⁵⁵ Cfr. Encuesta.

²⁵⁶ Cfr. Encuesta.

²⁵⁷ Artículo 8, fracción XIII. Ley para la Protección, *op. cit.*

²⁵⁸ Cfr. Encuesta.

²⁵⁹ Cfr. Encuesta.

ciones pertinentes, mismas que son dirigidas, según el ámbito de competencia y naturaleza de la visita, a los titulares de las Secretarías de Seguridad Pública o de Salud del Estado, así como a los Presidentes Municipales”.²⁶⁰

Dichas recomendaciones “se realizan **por escrito**, contenidas en una resolución emanada de un expediente de queja iniciado de manera oficiosa o a petición de parte, mismo que se dirige al servidor público jerárquico, amén de dar cuenta de ellas en el Informe Anual de Actividades”,²⁶¹ y el cumplimiento de las mismas se verifica “a través de **la documentación del cumplimiento manifestado por las autoridades recomendadas**”.²⁶²

Como resultado de las visitas practicadas, el Subprocurador deberá “rendir un **informe mensual** de actividades, dentro de los primeros cinco días de cada mes, en el que se detallen las visitas de supervisión a centros de detención o reclusión, y a las dependencias públicas de mayor riesgo de violación a Derechos Humanos”.²⁶³

Una vez detectadas las violaciones particulares a derechos humanos y las problemáticas generales cometidos en lugares de privación de la libertad, el Subprocurador deberá “proponer al Procurador los proyectos de **propuestas particulares o propuestas generales** que resulten con motivo de las visitas de inspección que realicen a los centros de detención y reclusión, así como a las dependencias públicas de mayor riesgo de violación a Derechos Humanos”.²⁶⁴

La Procuraduría puede emitir **pronunciamientos generales** en casos en que se haya detectado la comisión de violaciones a derechos humanos recurrentes. De esta forma, la Ley que regula la actuación de la Procuraduría establece que “cuando de las recomendaciones emitidas, resulte evidente la frecuencia de ciertas violaciones de derechos humanos, la Procuraduría estará facultada para **investigar** de oficio el área de actuación con que se relacionen dichas recomendaciones, con objeto de formular **pronunciamientos generales** a efecto de que se instrumenten las medidas idóneas para **prevenir** su recurrencia”.²⁶⁵

Este organismo de derechos humanos colaboró con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la elaboración del *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria*.²⁶⁶

COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE JALISCO

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco “es un organismo público, dotado de plena autonomía, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de carácter permanente, de participación ciudadana y de servicio gratuito, que tiene

²⁶⁰ Cfr. Encuesta.

²⁶¹ Cfr. Encuesta.

²⁶² Cfr. Encuesta.

²⁶³ Artículo 36, fracción XI. Reglamento Interno, *op. cit.*

²⁶⁴ Artículo 36 fracción XII. Reglamento Interno, *op. cit.*

²⁶⁵ Artículo 61. Ley para la Protección, *op. cit.*

²⁶⁶ Cfr. Encuesta.

como finalidad esencial la **defensa, protección, estudio y divulgación** de los derechos humanos”.²⁶⁷

Este organismo de derechos humanos realiza visitas al “Reclusorio Preventivo del Estado, Centro de Readaptación Social No. 1, Centro Preventivo y de Readaptación Femenil del Estado, Centros Integrales de Justicia Regional, Centro de Observación para Menores, Granja Juvenil de Readaptación Social, Reclusorios Municipales, separos de la policía investigadora del Estado, así como los que se encuentran en las agencias del Ministerio Público y la sala para detenidos del Hospital Civil, también se visitan el pabellón psiquiátrico del Reclusorio Preventivo, del Centro de Readaptación Social y del Reclusorio Femenil, así como el centro de atención Integral de salud mental”.²⁶⁸

Dichas visitas se realizan con fundamento en la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, la cual establece, entre las atribuciones de la Comisión, la de **“verificar el irrestricto respeto a los derechos humanos de las personas privadas de su libertad, en los establecimientos destinados a la detención preventiva, custodia o readaptación social que se ubiquen en la entidad”**.²⁶⁹

En este sentido, la Comisión Estatal de Derechos Humanos faculta a los visitantes generales para **“realizar visitas periódicas a los establecimientos destinados a la detención preventiva, custodia y readaptación social, estatales y municipales para constatar que no se cometan violaciones a los derechos humanos”**.²⁷⁰

Asimismo, el Reglamento Interior de la Comisión establece que ésta puede realizar **visitas sin previo aviso**. Al respecto, **“la visitaduría encargada del área penitenciaria, así como las responsables de centros hospitalarios o de salud, podrán realizar visitas periódicas sin previo aviso a la autoridad de que se trate, para verificar las condiciones de las personas ahí internadas o para cerciorarse de los avances en el respeto de los derechos humanos e identificar posibles violaciones de éstos; durante la visita podrán recabar material fotográfico y de video para constatar las condiciones que imperan en el lugar visitado”**.²⁷¹

En este sentido, cabe señalar que en el caso de las personas privadas de la libertad, **“en situaciones urgentes, el personal de guardia acudirá en el momento que tenga conocimiento de la queja, procurará entablar comunicación con las autoridades involucradas y dictar, si es necesario, las medidas precautorias y cautelares que juzgue convenientes”**.²⁷²

De manera amplia la Ley de la Comisión Estatal, en su artículo 7, señala los siguientes lugares de detención que pueden ser visitados por el organismo local de derechos humanos:

²⁶⁷ Artículo 3. Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco.

²⁶⁸ Cfr. Encuesta.

²⁶⁹ Artículo 7, fracción XVI. Ley de la Comisión, *op. cit.*

²⁷⁰ Artículo 35, fracción VII. Ley de la Comisión, *op. cit.*

²⁷¹ Artículo 40. Reglamento de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco.

²⁷² Artículo 82. Reglamento de la Ley, *op. cit.*

- a) Los pueblos, albergues o zonas de concentración indígena, con la finalidad de verificar el irrestricto respeto a los derechos humanos y sociales que les reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del Estado, las leyes y reglamentos que de ambas emanan, así como los instrumentos internacionales que México haya ratificado sobre derechos de los pueblos indígenas;
- b) Los orfanatos, asilos, hospicios, instituciones y organismos que trabajen con la niñez, para verificar la observancia y respeto de los derechos de los niños contenidos en las leyes federales, locales, en los instrumentos internacionales sobre los Derechos de la Infancia que hayan sido ratificados por México o de los que forme parte, así como los derechos de la educación y la salud que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- c) Las instituciones de tratamiento y apoyo a enfermos mentales, discapacitados y ancianos, centros de salud y demás establecimientos de asistencia social, en los que intervenga cualquier autoridad estatal o municipal, para cerciorarse del absoluto respecto a los derechos humanos de las personas que son atendidas en esas instituciones;
- d) Los recintos de detención, oficinas del Ministerio Público, reclusorios y sedes judiciales, para verificar que las autoridades exhiban, los derechos que se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados, convenciones o acuerdos internacionales que el Gobierno Federal haya firmado o de los que celebre o forme parte, para los detenidos y procesados”.²⁷³

En el caso de que la Comisión presuma la existencia de violaciones a derechos humanos, la Ley de la Comisión establece que podrá **“requerir la auscultación médica de reos y detenidos cuando se presuman malos tratos o torturas, comunicando a las autoridades competentes los resultados de las mismas”**,²⁷⁴ asimismo, podrá **“solicitar la intervención de la dependencia estatal o municipal correspondiente, en materia de seguridad pública, prevención del delito, readaptación social o protección civil, cuando se tenga conocimiento de que a algún interno que se encuentre recluido en algún centro de detención o prisión, le han sido violados los derechos humanos, con la finalidad de que cesen dichas violaciones”**.²⁷⁵

Los objetivos de las visitas consisten en la **“prevención de violaciones a los derechos humanos de los reclusos o internos, y en su caso, recabar y resolver quejas sobre violaciones a los derechos humanos de los internos”**.²⁷⁶

²⁷³ Artículo 7, fracción XXIII. Ley de la Comisión, *op. cit.*

²⁷⁴ Artículo 7, fracción XVII. Ley de la Comisión, *op. cit.*

²⁷⁵ Artículo 7, fracción XVIII. Ley de la Comisión, *op. cit.*

²⁷⁶ Cfr. Encuesta.

La Comisión de Derechos Humanos realiza **supervisiones** en las visitas a los centros de detención, así como *“entrevistas, recopilación de datos, certificación de hechos y obtención de documentos, con la finalidad de **informar, denunciar, recomendar, lograr atención en casos específicos de maltrato o tortura, y propuestas de soluciones sistemáticas**”*.²⁷⁷

Por tal motivo, el organismo de derechos humanos realiza visitas tanto a **personas concretas como visitas de constatación de condiciones generales**,²⁷⁸ en este sentido, el Reglamento de la Comisión establece que *“para conocer de asuntos penitenciarios no se requerirá queja alguna. El visitador general encargado del tema formulará los **estudios y las propuestas tendentes al mejoramiento del sistema penitenciario estatal**”*.²⁷⁹

Respecto a las condiciones bajo las cuales se tiene acceso a los centros de detención, se señala que *“actualmente se cuenta con **libre acceso** a todos los lugares, **cumpliendo con los requisitos establecidos en las leyes y reglamentos**, con excepción del Centro Federal de Readaptación Social No. 2, que por cuestión de competencia de este organismo, no se nos permite el ingreso”*.²⁸⁰

Al respecto, el Reglamento Interno de la Comisión establece que *“durante la investigación de una queja, los visitadores generales, los adjuntos o los servidores públicos de la Comisión designados al efecto, podrán presentarse a cualquier oficina administrativa o centro de reclusión para recabar cuantos datos fueren necesarios, hacer entrevistas personales, sea con autoridades o con testigos, o examinar expedientes o documentos. Las autoridades deberán facilitar las labores de investigación y el acceso a la documentación o a los archivos respectivos”*.²⁸¹

En este sentido, la Ley de la Comisión establece que para efecto de realizar las visitas periódicas, *“las autoridades o servidores públicos que desempeñen un empleo, cargo o comisión en la administración pública del Estado, en los órganos de procuración y de impartición de justicia, deberán prestar todas las facilidades que se requieran para el cumplimiento de la visita”*.²⁸²

Asimismo, se les proporciona a las autoridades penitenciarias la información que requieran.²⁸³ Al respecto, la Ley Orgánica de la Comisión señala que *“las autoridades o servidores públicos a los que se les solicite información o documentación que sea considerada de **carácter reservado**, lo comunicarán a la Comisión y expresarán las razones para considerarla de esa naturaleza. En ese supuesto, los visitadores generales tendrán la facultad de hacer la calificación definitiva sobre la reserva y solicitar que se les proporcione la información o documentación que se manejará en la más estricta confidencialidad”*.²⁸⁴

²⁷⁷ Cfr. Encuesta.

²⁷⁸ Cfr. Encuesta.

²⁷⁹ Artículo 41. Reglamento de la Comisión, *op. cit.*

²⁸⁰ Cfr. Encuesta.

²⁸¹ Artículo 101. Reglamento de la Comisión, *op. cit.*

²⁸² Artículo 35, fracción VII. Ley de la Comisión, *op. cit.*

²⁸³ Cfr. Encuesta.

²⁸⁴ Artículo 62. Ley de la Comisión, *op. cit.*

En ese sentido, el Reglamento de la Comisión establece que *“para cumplir con la defensa y protección de los derechos humanos, los funcionarios de la Comisión que lleven a cabo visitas de supervisión o investigación en un centro de reclusión o tratamiento, deberán hacer valer la **inviolabilidad de las comunicaciones** frente a los encargados de dicho centro”*.²⁸⁵

El número de visitas que realizan, tratándose de las de constatación de condiciones generales, son 5 al mes, y respecto de las visitas sobre casos específicos, el número es variable de acuerdo al número de quejas o investigaciones que se inicien.²⁸⁶

Respecto a la duración de las visitas, éstas pueden variar de *“1 a 5 horas, y la frecuencia de visitas a un mismo lugar de detención o privación de la libertad, tratándose de visitas de constatación de condiciones generales, es **de 2 veces por año**, cuando menos, y respecto a las visitas sobre casos específicos, es variable de acuerdo al número de quejas o investigaciones que se inicien”*.²⁸⁷

Por lo que hace a la metodología de las entrevistas, éstas se realizan *“en privado y en ocasiones colectivas (o encuesta), además de la entrevista se realiza una observación en general”*.²⁸⁸

El número de personas de la Comisión de Derechos Humanos de Jalisco encargadas del área penitenciaria son 2, sin embargo, cuando es necesario, cuenta con el auxilio de personal médico y psicológico, más los visitantes que se requieran, quienes son abogados, médico y psicólogo.²⁸⁹

Como resultado de las visitas, el organismo de derechos humanos emite **recomendaciones que se dirigen a la prevención de la tortura y los malos tratos**, sin embargo, *“la mayoría que se han emitido han sido motivadas por investigaciones de casos concretos”*.²⁹⁰

Estas recomendaciones *“se emiten **por escrito**, y se dan a conocer a la opinión pública, a las que se les da **seguimiento mediante una serie de visitas sucesivas**, observando el cumplimiento del resolutivo”*.²⁹¹

Asimismo, el personal de la Comisión realiza un **informe interno** sobre las visitas realizadas, el cual presenta al Presidente de la misma, *“dentro de los tres días siguientes a cada visita”*.²⁹²

²⁸⁵ Artículo 75. Reglamento de la Comisión, *op. cit.*

²⁸⁶ Cfr. Encuesta.

²⁸⁷ Cfr. Encuesta.

²⁸⁸ Cfr. Encuesta.

²⁸⁹ Cfr. Encuesta.

²⁹⁰ Cfr. Encuesta.

²⁹¹ Cfr. Encuesta.

²⁹² Artículo 35, fracción VII. Ley de la Comisión, *op. cit.*

COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE NUEVO LEÓN

La Comisión Estatal de Derechos Humanos es un organismo público descentralizado, autónomo, que de conformidad con la Ley que la crea, *“tiene por objeto la **protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos consagrados en el orden jurídico vigente**”*.²⁹³

Dicho organismo está facultado para **“supervisar el respeto** a los derechos humanos en el sistema penitenciario del estado y en su caso dirigir recomendaciones a la Dirección de Prevención y Readaptación Social”.²⁹⁴ En razón de dicha facultad, la Comisión realiza visitas a *“Centros Preventivos y de Readaptación Social Estatales, Cárceles Distritales y Celdas Preventivas Municipales”*.²⁹⁵

Las visitas realizadas a lugares de detención tienen por objeto constatar las **condiciones generales de detención**, *“supervisar que las condiciones materiales, físicas, sociales, de tratamiento y estancia sean adecuadas y acordes con los mínimos establecidos en la normativa nacional e internacional, a manera de prevención; asistencia y orientación legal de posibles víctimas, en los casos de riesgo de violación a derechos humanos; canalización legal ante toda clase de autoridades, federales, estatales y/o municipales; y apoyo en caso de requerirse asistencia en la obtención de documentación de carácter legal ante alguna autoridad”*.²⁹⁶

La Comisión de Estatal de Derechos Humanos tiene la facultad de realizar visitas a lugares de detención durante la **investigación de una queja**, por lo tanto, *“los Visitadores Generales, Adjuntos o cualquier funcionario que sea designado para el efecto, podrán presentarse a cualquier oficina administrativa o centro de reclusión para comprobar los datos que sean necesarios, hacer las entrevistas personales pertinentes, sea con autoridades o con testigos, o proceder al estudio de los expedientes o documentación necesarios”*.²⁹⁷

Al momento de realizar las visitas y con la finalidad de desarrollar las actividades señaladas anteriormente, el Reglamento Interno de la Comisión establece ciertas facultades, al respecto, *“las autoridades están obligadas a dar las facilidades que se requieran para el buen desempeño de las labores de la investigación [...] la falta de colaboración de las autoridades a las labores de los funcionarios de la Comisión podrá ser motivo de la presentación de una denuncia en su contra ante su superior jerárquico”*.²⁹⁸

Respecto al desarrollo de las visitas, la Comisión realiza **visitas a personas determinadas**, supuesto en el cual *“se sigue el procedimiento de entrevista personal, cuando es solicitada por algún recluso en particular”*, pero también realiza visitas **de**

²⁹³ Artículo 2. Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León.

²⁹⁴ Artículo 6, fracción X. Ley que crea la Comisión, *op. cit.*

²⁹⁵ Cfr. Encuesta.

²⁹⁶ Cfr. Encuesta.

²⁹⁷ Artículo 71. Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León.

²⁹⁸ Artículo 71. Reglamento Interno de la Comisión, *op. cit.*

constatación de condiciones generales, “siendo una visita indiscriminada, determinada por el Visitador de la Comisión comisionado”.²⁹⁹

La Comisión de Derechos Humanos de Nuevo León señala que, “por lo general, el acceso al interior de los centros de reclusión es favorecido por la disponibilidad y facilidades de las autoridades respectivas, por lo que tiene acceso a información respecto al número de detenidos y condiciones de detención general, así como a todas las áreas y espacios físicos del reclusorio”.³⁰⁰

El número de visitas que realiza el organismo de derechos humanos mensualmente, varía de “**3 a 5 veces por semana**, cuando es a solicitud de los reclusos; y de **2 a 3 veces por año**, y si es necesario alguna **extra-ordinaria**, cuando se trata de Visita de Supervisión General, o adicionalmente por eventualidades surgidas de oficio o a instancia de denuncia de internos”.³⁰¹

La duración de las visitas depende de la causa de las mismas: “cuando es motivada por un recluso, su duración puede ser de 20 minutos a una hora por persona, si es necesario. Si se trata de visita de supervisión general, de 3 a 5 horas según sean las dimensiones del centro reclusorio”.³⁰²

Las personas que realizan las visitas a los reclusorios son Visitadores de la Comisión, “de 2 a 8 personas según se trate de visita individual o visita de supervisión general”.³⁰³

La Comisión está facultada para **denunciar** los delitos que cometan las autoridades responsables, como son los hechos de tortura. En este sentido, el Reglamento Interno señala que “cuando a juicio del Presidente de la Comisión, el acto u omisión en que haya incurrido la autoridad responsable sea considerado como delito, según la **ley penal** aplicable, se presentará la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público”.³⁰⁴

El organismo de derechos humanos puede “**denunciar**, ante las autoridades o **instancias administrativas** correspondientes, las anomalías que se presentan durante las visitas periódicas a los centros penitenciarios, o denunciar las probables violaciones a los derechos humanos y/o garantías individuales de los reclusos”.³⁰⁵

Dentro de los resultados de las visitas realizadas se encuentran “**informar, a la población penitenciaria** sobre cuales son sus derechos humanos y el derecho que tienen a que se les respeten, y en que forma se puede cumplir este objetivo durante su estancia en reclusión; emitir **recomendaciones**, en los casos en que resulte evidenciadas transgresiones a derechos humanos, por parte de los servidores públicos o autoridades encargadas del tratamiento, custodia y/o seguridad de los reclusos; y **proponer conciliaciones**, cuando la materia lo permite, siempre que no se haya consumado una violación en forma irreparable y/o que afecte la vida, la salud física o mental del individuo”.³⁰⁶

²⁹⁹ Cfr. Encuesta.

³⁰⁰ Cfr. Encuesta.

³⁰¹ Cfr. Encuesta.

³⁰² Cfr. Encuesta.

³⁰³ Cfr. Encuesta.

³⁰⁴ Artículo 71. Reglamento Interno de la Comisión, *op. cit.*

³⁰⁵ Cfr. Encuesta.

³⁰⁶ Cfr. Encuesta.

Para obtener los resultados mencionados, la Comisión de Derechos Humanos de Nuevo León establece “**comunicación inmediata con las autoridades y/o servidores públicos**”.³⁰⁷

Como resultado de las visitas a reclusorios, la Comisión puede “**emitir propuestas de conciliación y recomendaciones por escrito, dichas recomendaciones se publican sólo en los casos permitidos por la ley**”.³⁰⁸

Finalmente, la Comisión de Derechos Humanos de Nuevo León verifica el cumplimiento de sus Recomendaciones, “**mediante solicitud de informes y visitas de revisión**”.³⁰⁹

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH)

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos “*es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la **protección, observancia, promoción, estudio y divulgación** de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano*”.³¹⁰

Dicho organismo de derechos humanos tiene carácter nacional, por lo tanto, tiene competencia en todo el territorio del país, “*para **conocer de quejas** relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación*”.³¹¹

Cuando un hecho presuntamente violatorio a derechos humanos se impute a autoridades o servidores públicos de las entidades federativas o municipios, “*en principio conocerán los organismos de protección de los derechos humanos de la Entidad de que se trate*”.³¹² El supuesto mencionado tiene una excepción, debido a que la Comisión Nacional puede atraer una queja y emitir la recomendación correspondiente en caso de que considere que “*el asunto es importante y el organismo estatal puede tardar mucho en expedir su recomendación*”.³¹³ Igualmente, la Comisión Nacional conoce “*de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las Entidades Federativas [...] así como por la no aceptación de sus recomendaciones por parte de las autoridades, o por el deficiente cumplimiento de las mismas*”.³¹⁴

Entre las atribuciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se encuentra la de “**supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema peni-**

³⁰⁷ Cfr. Encuesta.

³⁰⁸ Cfr. Encuesta.

³⁰⁹ Cfr. Encuesta.

³¹⁰ Artículo 2. Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

³¹¹ Artículo 3. Ley de la Comisión Nacional, *op. cit.*

³¹² Artículo 3. Ley de la Comisión Nacional, *op. cit.*

³¹³ Artículo 60. Ley de la Comisión Nacional, *op. cit.*

³¹⁴ Artículo 3. Ley de la Comisión Nacional, *op. cit.*

tenciario y de readaptación social del país”,³¹⁵ por lo que se realizan visitas a “agencias del Ministerio Público del fuero común, federal y militar; Centro Federal de Arraigo de la Procuraduría General de la República; reclusorios del fuero común, federal y militares; centros de internamiento para adolescentes; estaciones migratorias y lugares habilitados como tales; hospitales, asilos y casas hogar”.³¹⁶

Para realizar dichas visitas, existen “convenios de colaboración con las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, con Procuradurías Generales de Justicia de los Estados, Procuraduría General de la República, la Secretaría de Gobernación y de los gobiernos estatales, entre otros”.³¹⁷

Los objetivos de las visitas consisten en “**recabar documentación jurídica, realizar certificaciones médicas y psicológicas con objeto de integrar los expedientes de queja** de la Comisión Nacional o de alguna Comisión estatal (vía convenio de colaboración), **prevenir actos de tortura, supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y en estaciones migratorias**”.³¹⁸

Como resultado de las visitas realizadas a los lugares de detención, se pretende “**informar, denunciar, recomendar, lograr la atención en casos específicos de maltrato o tortura, lograr la atención de las víctimas y propuestas de solución sistémicas**, mediante el inicio de expedientes de queja, **informes preliminares, elaborar diagnósticos e informes especiales** dirigidos a las autoridades responsables de hechos violatorios a derechos humanos”.³¹⁹

Respecto a “las visitas que se realizan en atención a quejas, éstas se practican a las personas agraviadas que se mencionan en los escritos de queja, se recaba la **petición expresa del quejoso** para acudir a algún centro de detención a efecto de corroborar la integridad física y psicológica de quien tiene el carácter de agraviado. En el caso de supervisión penitenciaria, se programan las visitas y **se verifican las condiciones** de los centros de readaptación social, asimismo, se entrevista a internos”.³²⁰

Por lo que hace a las condiciones en las que el personal de la Comisión Nacional tiene acceso a los centros donde se encuentran personas privadas de su libertad, se señala que “en general hay libre acceso, pero varía dependiendo del tipo de centro, ya que existen más restricciones en los CEFERESOS, toda vez que tienen una normatividad más estricta”.³²¹

Una vez que se ingresa al centro de reclusión, “en visitas de supervisión penitenciaria, los visitantes de la CNDH tienen acceso a todas las áreas, se accede al Centro de Observación y Clasificación, Consultorios Médicos y Oficinas de Gobierno, y verifican las condiciones respecto de la alimentación, salud, educación, trabajo y capaci-

³¹⁵ Artículo 6, fracción XII. Ley de la Comisión Nacional, *op. cit.*

³¹⁶ Cfr. Encuesta.

³¹⁷ Cfr. Encuesta.

³¹⁸ Cfr. Encuesta.

³¹⁹ Cfr. Encuesta.

³²⁰ Cfr. Encuesta.

³²¹ Cfr. Encuesta.

tación, así como las instalaciones a efecto de constatar que se garantice una estancia digna y la adecuada separación y clasificación de los internos”.³²²

Asimismo, se tiene acceso a la información relacionada con el número de detenidos y/o condiciones de detención general.³²³

Cabe señalar que “en el caso de las **estaciones migratorias**, se efectúa una **supervisión general** de las instalaciones y los servicios con los que cuentan, a fin de constatar si existen las condiciones mínimas de estancia digna e higiene, buena y suficiente alimentación para los extranjeros asegurados”.³²⁴

En caso de que se detecte o tenga conocimiento de algún delito, la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, señala que el organismo nacional de derechos humanos “**denunciará** ante los órganos competentes los delitos o faltas que, independientemente de dichas conductas y actitudes, hubiesen cometido las autoridades o servidores públicos de que se trate”.³²⁵

Respecto al número de visitas que realiza la CNDH mensualmente, varía dependiendo de las quejas que así lo requieran, y en el caso de visitas de supervisión penitenciaria, **se programa su frecuencia, de acuerdo con el programa anual de trabajo**; existen centros de internamiento a los cuales se realizan **visitas periódicas**, que pueden llevarse a cabo **2 o 3 veces al año**.³²⁶

Paralelamente, la duración de la entrevista varía de acuerdo a la investigación que se realiza: “en el caso de las **visitas de supervisión penitenciaria**, éstas tienen una duración de **48 horas en promedio**”.³²⁷

“Las entrevistas se efectúan **en privado**. Sin embargo, en los CEFERESOS se efectúan con restricción (presencia de custodios, videocámaras, etcétera)”.³²⁸

El equipo de la CNDH que realiza visitas a lugares de detención está integrado por “**abogados, psicólogos, criminalistas, médicos con diferentes especialidades, por ejemplo, forense, psiquiatra, legista, entre otros, y el número varía en razón de los hechos que se investigan**”.³²⁹

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos emite **recomendaciones públicas** dirigidas al titular de la dependencia involucrada, a las cuales se les da **seguimiento mediante el análisis de los informes que rinde la autoridad** destinataria de la recomendación. “El seguimiento se realiza de conformidad con las disposiciones de la Ley y del Reglamento Interno de la CNDH, para determinar si son aceptadas, con cumplimiento total, con cumplimiento parcial o con cumplimiento insatisfactorio. Dicha información se da a conocer en cada informe anual de la CNDH”.³³⁰

³²² Cfr. Encuesta.

³²³ Cfr. Encuesta.

³²⁴ Cfr. Encuesta.

³²⁵ Artículo 71. Ley de la Comisión Nacional, *op. cit.*

³²⁶ Cfr. Encuesta.

³²⁷ Cfr. Encuesta.

³²⁸ Cfr. Encuesta.

³²⁹ Cfr. Encuesta.

³³⁰ Cfr. Encuesta.

Paralelamente, derivado de las visitas y de las investigaciones que se realizan, se han emitido “**recomendaciones generales, informes especiales, dictámenes, certificaciones y opiniones médico legales y psicológicas**, tales como, la Recomendación General 10 sobre la práctica de la tortura, el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria y el Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la Situación de los Derechos Humanos en las Estaciones Migratorias y Lugares Habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana”.³³¹

Instituciones gubernamentales que realizan visitas a lugares de detención

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN: INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

La Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración, realiza visitas de **supervisión a las Estaciones Migratorias**, con fundamento en la “*Ley General de Población, el Reglamento de la Ley General de Población, y el Acuerdo por el que se emiten las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias del Instituto Nacional de Migración*”.³³²

La Ley General de Población señala que “*la Secretaría de Gobernación establecerá estaciones migratorias en los lugares de la República que estime conveniente para alojar en las mismas, como medidas de aseguramiento, si así lo estima pertinente, a los extranjeros cuya internación se haya autorizado en forma provisional, así como a aquellos que deben ser expulsados*”.³³³

Al respecto, el Reglamento de la Ley General de Población establece en su artículo 94 que “*la Secretaría podrá establecer o habilitar, en los lugares que considere adecuados, estaciones migratorias para la estancia provisional de los extranjeros y extranjeras carentes de algún requisito migratorio que no puedan satisfacer en el momento de la revisión de la documentación, o para alojar, como medida de aseguramiento, a los extranjeros y extranjeras que deban ser expulsados. En aquellos lugares en que la Secretaría no tenga establecidas estaciones migratorias, se considerarán habilitados locales de detención preventiva para el aseguramiento de los extranjeros que deban ser expulsados*”.

Asimismo, el mencionado artículo señala que “*en ningún caso podrá habilitarse para este fin a los centros de reclusión para sentenciados*”.³³⁴

“*Cuando las autoridades sanitarias determinen la internación de extranjeros o extranjeras en estaciones sanitarias, la Secretaría podrá establecer la vigilancia que*

³³¹ Cfr. Encuesta.

³³² Cfr. Encuesta.

³³³ Artículo 71. Ley General de Población.

³³⁴ Artículo 94. Reglamento de la Ley General de Población.

juzgue adecuada, si los extranjeros de que se trate no tuvieren autorizada su internación al país.”³³⁵

Durante el desarrollo de las visitas, el Instituto Nacional de Migración aplica la siguiente metodología:³³⁶

1. Aplicación de cuestionario y entrevista a los extranjeros asegurados, sobre el trato y servicio ofrecido en la Estación Migratoria.
2. Levantamiento del estado físico que guarda la Estación Migratoria.
3. Verificación de la aplicación del procedimiento Migratorio a los extranjeros asegurados.
4. Verificación de la Información proporcionada, a través del reporte mensual de la Estación Migratoria.
5. Se realiza el respaldo fotográfico de la Supervisión.
6. Se elabora el Acta de Supervisión Respectiva.
7. Se envía oficio al Delegado Regional sobre las observaciones derivadas de la supervisión a la Estación Migratoria, a fin de solventarlas. (anexando copia del acta de supervisión).

El Instituto Nacional de Migración señala que durante las visitas realiza **entrevistas en privado** a las personas aseguradas.³³⁷

Las visitas se realizan “*conforme al **calendario anual**, por lo menos una vez al año se realiza una visita a cada Estación Migratoria a nivel nacional, y su duración varía dependiendo del tamaño y tipo de la Estación Migratoria*”.³³⁸

En cuanto a la conformación del equipo que realiza la visita, el mismo está conformado por “*personal de Mando y Operativo, adscrito a la Dirección de Estaciones Migratorias, y pueden ser de 1 a 2 personas por visita*”.³³⁹

En razón de lo anterior, el Instituto Nacional de Migración señala que el objetivo de las visitas que realiza es “***eficientar los mecanismos dentro de todas las Estaciones Migratorias del Instituto Nacional de Migración, con el propósito de brindar un trato justo digno a los extranjeros asegurados, con estricto apego a los Derechos Humanos***”.³⁴⁰

³³⁵ *Idem.*

³³⁶ Cfr. Encuesta.

³³⁷ Cfr. Encuesta.

³³⁸ Cfr. Encuesta.

³³⁹ Cfr. Entrevista.

³⁴⁰ Cfr. Encuesta.

A partir de la visita realizada se **“emiten las observaciones** derivadas de la visita a las Estaciones Migratorias, con la finalidad de que se lleven a cabo las acciones necesarias que permitan subsanar dichas observaciones”.³⁴¹

“Si como resultado de la **visita de supervisión**, se desprende o existen indicios de actos de tortura o malos tratos en contra de los extranjeros asegurados, dicha información se asienta en una acta de hechos, así como en el acta de supervisión y **se canaliza** inmediatamente al Órgano Interno de Control, para que esta autoridad tome las medidas que considere pertinentes”.³⁴²

SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL: DIRECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA MILITAR

La Secretaría de la Defensa Nacional, a través de la Dirección General de Justicia Militar, realiza visitas a *“las prisiones militares adscritas a la I, III y V Regiones Militares, correspondientes al Distrito Federal; a Mazatlán, Sinaloa; y a la Mojonera, en Zapopan, Jalisco”*.³⁴³

La Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos establece en su artículo 92 que *“el servicio de Justicia tendrá a su cargo la **procuración y la administración de la justicia por los delitos del fuero de guerra y vigilar el cumplimiento de las penas impuestas por las Dependencias encargadas de administrar la justicia** [...]”*.³⁴⁴

El mencionado artículo también señala que el servicio de Justicia se encargará de *“organizar, dirigir y supervisar el funcionamiento de las Prisiones Militares, Unidades disciplinarias y otras Dependencias e Instalaciones similares”*.³⁴⁵

El objetivo de las visitas realizadas por la Dirección General de Justicia Militar es *“prevenir, documentar, rehabilitar a las víctimas y supervisión de la organización, funcionamiento y control de las prisiones, de conformidad con las disposiciones reglamentarias administrativas expedidas en la materia”*.³⁴⁶

Para lograr tal fin, el artículo 41 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional establece las facultades que tiene la Dirección General de Justicia Militar, las cuales consisten en:

“Promover la designación de peritos médico militares a efecto de que formulen los dictámenes que requiera la aplicación de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas”.³⁴⁷

³⁴¹ Cfr. Encuesta.

³⁴² Cfr. Entrevista.

³⁴³ Cfr. Encuesta.

³⁴⁴ Artículo 92. Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

³⁴⁵ Artículo 92, fracción II. Ley Orgánica, *op. cit.*

³⁴⁶ Cfr. Encuesta.

³⁴⁷ Artículo 41 fracción III. Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional.

*“Someter a consideración del Secretario de la Defensa Nacional, programas de rehabilitación de sentenciados, supervisando su aplicación”.*³⁴⁸

*“Organizar, dirigir y supervisar el funcionamiento de las prisiones militares, grupos de sueltos, unidades disciplinarias y otras dependencias e instalaciones similares”.*³⁴⁹

*“Proponer innovaciones en la organización y funcionamiento de las prisiones militares”.*³⁵⁰

Para realizar visitas a las prisiones militares, el Reglamento General de Prisiones Militares *“regula la organización, funcionamiento y actividades de las prisiones militares”.*³⁵¹ Dichos centros de reclusión dependen de la Dirección General de Justicia Militar, *“la que se encargará de organizar, dirigir y supervisar su funcionamiento [...]”.*³⁵²

Según el artículo 2 del mencionado Reglamento, *“las prisiones militares son instalaciones que tienen por objeto el control y la custodia de militares arrestados, detenidos y procesados; así como la readaptación del personal sentenciado, bajo un régimen de adiestramiento, disciplina, moral, trabajo y educación”.*

El Reglamento de los Grupos de Militares Procesados y Sentenciados establece que *“la Secretaría de la Defensa Nacional, por conducto de la Dirección General de Justicia Militar, organizará, dirigirá y supervisará a los grupos de militares procesados y sentenciados por delitos del fuero militar, común o federal. Estos grupos se establecerán en las prisiones militares y donde no existan éstas, en los cuarteles generales de los mandos territoriales del Ejército”.*³⁵³

Los jefes de los grupos de procesados y sentenciados tendrán las siguientes obligaciones y atribuciones:

*“Visitar a los procesados y sentenciados en las prisiones y, en su caso, a los encamados en hospitales, para recibir las quejas y solicitudes que los mismos expongan”.*³⁵⁴

*“Informar a la Dirección General de Justicia Militar acerca de las quejas y solicitudes de los grupos para que las atienda en el ámbito de sus facultades”.*³⁵⁵

Al respecto, la Dirección General de Justicia Militar *“comunica el motivo de la visita de supervisión a la totalidad del personal interno y se entrevista en privado a quienes deseen presentar peticiones, quejas, o cualquier tipo de comentario”.*³⁵⁶

³⁴⁸ Artículo 41 fracción IX. Reglamento Interior, *op. cit.*

³⁴⁹ Artículo 41 fracción XI. Reglamento Interior, *op. cit.*

³⁵⁰ Artículo 41, fracción XII. Reglamento Interior, *op. cit.*

³⁵¹ Artículo 1. Reglamento General de Prisiones Militares.

³⁵² Artículo 3. Reglamento General de Prisiones Militares.

³⁵³ Artículo 3. Reglamento de los Grupos de Militares Procesados y Sentenciados.

³⁵⁴ Artículo 10, fracción I. Reglamento de los Grupos de Militares Procesados y Sentenciados.

³⁵⁵ Artículo 10, fracción II. Reglamento de los Grupos, *op. cit.*

³⁵⁶ Cfr. Encuesta.

Los representantes de la Dirección General de Justicia Militar que realizan **“visitas de constatación de condiciones generales**, tienen acceso de manera oficial al lugar de detención, en ejercicio de sus facultades de supervisión”.³⁵⁷

Durante las visitas realizadas, tienen acceso a *“la información estadística general, y a la de carácter particular respecto de cada interno, también tienen acceso a la totalidad de las instalaciones de las prisiones, tales como dormitorios, baños, cocina, comedor, sección sanitaria, talleres, áreas de visita, áreas comunes y administrativas, entre otras”*.³⁵⁸

Respecto a la metodología de trabajo, la Dirección General de Justicia Militar realiza **“visitas ordinarias** cada 4 o 6 meses a las prisiones militares, conforme un **programa anual**, y visitas **extraordinarias**, conforme a las necesidades, paralelamente, la Inspección y Contraloría General del Ejército y Fuerza Aérea y la comandancia de los mandos territoriales de las regiones militares I, III y V realizan visitas **periódicas**, por lo que en conjunto, cada prisión recibe por lo menos 4 visitas mensuales de **supervisión**”.³⁵⁹

La duración de las visitas es *“de 2 a 3 días por visita, y se realizan 3 visitas ordinarias anuales a la prisión militar de la I Región Militar, y 2 a las prisiones de la III y V Regiones Militares, y las visitas extraordinarias que se estimen necesarias a todas ellas, conforme a las necesidades existentes”*.³⁶⁰

Las visitas a las prisiones militares son realizadas por el *“Director o Subdirector de la Dirección General de Justicia Militar, quienes son licenciados y Generales de Justicia Militar, auxiliado por 2 o 3 elementos pertenecientes a dicha Dirección, que son jefes u oficiales del servicio de justicia militar, licenciados, y del servicio de administración pertenecientes a la sección técnica de la Dirección”*.³⁶¹

Como resultado de las visitas realizadas, se emiten **“informes, recomendaciones y propuestas de solución sistémicas**, en los cuales se orienta al personal directivo de las prisiones respecto de las fallas que les corresponde corregir, y se informa a la superioridad sobre las acciones que requieren su autorización o la suministración de recursos humanos, económicos o materiales para su implementación”.³⁶²

Respecto a las recomendaciones, éstas se han emitido **“en forma permanente, de manera preventiva, en forma oral y por escrito”**, la Dirección General de Justicia Militar señala que *“a la fecha no se han recibido quejas de internos sobre el particular”*.³⁶³

La Dirección General de Justicia Militar verifica el seguimiento al cumplimiento de sus recomendaciones, **“mediante la solicitud de informes de cumplimiento y la práctica de nuevas visitas de supervisión”**.³⁶⁴

³⁵⁷ Cfr. Encuesta.

³⁵⁸ Cfr. Encuesta.

³⁵⁹ Cfr. Encuesta.

³⁶⁰ Cfr. Encuesta.

³⁶¹ Cfr. Encuesta.

³⁶² Cfr. Encuesta.

³⁶³ Cfr. Encuesta.

³⁶⁴ Cfr. Encuesta.

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA: ÓRGANO ADMINISTRATIVO DESCONCENTRADO DE PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN SOCIAL

La Secretaría de Seguridad Pública Federal, a través del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, realiza visitas a los “Centros Federales de Readaptación Social números 1 ‘Altiplano’ ubicado en el Municipio de Almoloya de Juárez, Estado de México; 2 ‘Occidente’ ubicado en la Continuación Carretera a El Salto, Jalisco; 3 ‘Noreste’ ubicado en el Municipio de Matamoros, Tamaulipas; y 4 ‘Noroeste’ ubicado en el Municipio de Tepic, Nayarit; así como al Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial, en Cd. Ayala, Morelos; y a la Colonia Penal Federal Islas Mariás, en el Archipiélago de las Islas Mariás, Nayarit”.³⁶⁵

En el marco normativo dentro del cual se realizan las visitas, se encuentran la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados; el Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social; Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social; Instructivo de Visita a los Centros Federales de Readaptación Social; Manual de Organización General del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social; Manual de Organización de los Centros Federales de Readaptación Social; Manual de Visita de los Centros Federales de Readaptación Social; Manual de Procedimientos de los Centros Federales (Áreas de Seguridad, Jurídica, Técnica y Médica); Manual de Tratamiento de los Internos en Centros Federales de Readaptación Social; Manual de Seguridad de los Centros Federales de Readaptación Social; Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de Reclusos; Convención contra la Tortura o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes; Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, así como una serie de Normas Oficiales Mexicanas,³⁶⁶ entre otros.

En razón de que el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social visita Centros de Reclusión de Máxima Seguridad, dependientes de la Federación, “se tiene establecido un procedimiento de la autorización de acceso a estos establecimientos, el cual es previamente analizado y consentido por el Titular de Prevención y Readaptación Social. Una vez autorizada la misma, la visita debe apearse a los procedimientos de seguridad establecidos para el acceso, estadía y salida del establecimiento”.³⁶⁷

Entre los objetivos de las visitas figura el de **supervisión**, el cual está “regulado por el marco normativo vigente y programa de actividades sustantivas de la Coordinación General de Centros Federales y de la Coordinación de Programas Especiales y Visitaduría Médica de la Oficina del C. Comisionado, acordes con las Direcciones Generales y Departamentos de Servicios Médicos de cada Centro Federal”.³⁶⁸

³⁶⁵ Cfr. Encuesta.

³⁶⁶ Cfr. Encuesta.

³⁶⁷ Cfr. Encuesta.

³⁶⁸ Cfr. Encuesta.

Otro de los objetivos de las visitas se relaciona con la *“prevención, y el seguimiento y estricta observancia del marco jurídico, normativo y procedimental”*.³⁶⁹

De las visitas realizadas, el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, *“informa y detecta áreas de oportunidad que pudieran incidir en circunstancias que pongan en riesgo la salud o integridad física y/o mental de los internos e interno-pacientes”*.³⁷⁰

Las visitas que se realizan son de *“supervisión general programadas a las áreas, así como visitas no anunciadas, pero en todo momento autorizadas por el Titular de este Órgano Desconcentrado, a fin de verificar el resultado de las mismas”*.³⁷¹

El Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social puede tener acceso a los lugares dentro del centro de detención, sólo con **previa autorización**. Al respecto señala que, *“en todo momento esta visita a las áreas es observada por los sistemas de seguridad y vigilancia, dadas las características de peligrosidad de los internos, así como de máxima seguridad de los Centros Federales; a fin de resguardar la seguridad y estabilidad de la población y de los establecimientos”*.³⁷²

La frecuencia con la que se realizan las visitas a las áreas generales del Centro Federal, varía dependiendo de quién hace la visita.

Si las visitas las realizan la Coordinación General de Centros Federales, éstas pueden ser *mensuales y aleatorias no programadas*. *“De manera mensual se visitan todas y cada una de las áreas. Así como visitas aleatorias no programadas a manera de verificar que los procedimientos se lleven de manera irrestricta, tanto al personal como a los internos, y que las áreas se encuentren en óptimas condiciones de operatividad”*.³⁷³

Si las visitas las realizan la *“Coordinación de Programas Especiales y la Visitaduría Médica de la Oficina del C. Comisionado, se efectúan una vez al año, además de las solicitadas por la Dirección General del Centro Federal en relación con los casos que se traten; a fin de verificar la operatividad, funcionalidad, productividad y condiciones de las Unidades Médicas de los Centros Federales”*.³⁷⁴

También realiza **visitas a personas específicas**, cuando éstas así lo solicitan, *“en caso de que el interno solicite sea atendida su queja, denuncia o señalamiento, se dirige la visita a quien la requiere, dicha entrevista se realiza en presencia de personal del Centro Federal (de las áreas de Custodia, Jurídica y Médica)”*.³⁷⁵

Las entrevistas realizadas a las personas que se encuentran en los centros de reclusión no son privadas, *“en todo momento llámese supervisión y/o visita a internos o áreas, se encuentra personal de seguridad además del personal asignado del área respectiva a supervisar”*.³⁷⁶

³⁶⁹ Cfr. Encuesta.

³⁷⁰ Cfr. Encuesta.

³⁷¹ Cfr. Encuesta.

³⁷² Cfr. Encuesta.

³⁷³ Cfr. Encuesta.

³⁷⁴ Cfr. Encuesta.

³⁷⁵ Cfr. Encuesta.

³⁷⁶ Cfr. Encuesta.

Al realizar las visitas, el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social tiene acceso a información relativa al interno que visita, mediante autorización previa del Director del Centro de Reclusión y de las autoridades superiores del propio Órgano.

Se le proporciona *“información jurídico-técnica de cada interno y/o interno-paciente que se encuentra recluso en los Centros Federales, pero sólo con **previa autorización** del Director General de estos establecimientos, así como de las Autoridades Superiores de este Órgano Administrativo, la información antes señalada podrá ser vista por el requiriente, ya que el contenido de ésta es confidencial, de acuerdo a los artículos 12, 14, 18 y 19 de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y 45 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública”*.³⁷⁷

Respecto a la metodología de las visitas a los internos, el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social señala que *“desde el ingreso de los internos, estadia y hasta su egreso del establecimiento, se les supervisa diariamente por personal de seguridad, además de los **operativos de revisión a internos aleatorios**; de dos a tres ocasiones por personal médico general, odontológico y en caso necesario por médicos especialistas; técnicamente por psicólogos y trabajadores sociales en tres ocasiones al mes; a manera de dar seguimiento a su estado de salud, dinámica familiar, y de tratamiento técnico integral individualizado progresivo”*.³⁷⁸

Asimismo, los internos son visitados por personal del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, Comisión Nacional de los Derechos Humanos y/o Cruz Roja Internacional, **en los casos previamente solicitados**.³⁷⁹

También visitan a los internos, el *“personal del Centro Federal de Readaptación Social y/o de Rehabilitación Psicosocial, **conforme a solicitud planteada por el interno**, o bien programada para la evaluación de su respuesta al Tratamiento por el H. Consejo Técnico Interdisciplinario; así como por la Comisión Disciplinaria del mismo penal federal, en caso de que así lo amerite el interno. Además de que pudieran ser visitados por personal médico de los similares Centros Federales, a petición del Director General y su Médico tratante”*.³⁸⁰

La duración de las visitas varía *“de acuerdo al tipo de supervisión y/o visita que se realice”*,³⁸¹ y el número de personas que realizan visitas también: *“depende del tipo de supervisión y/o visita que se trate pues se tienen áreas destinadas a los internos y áreas de gobierno [Servicios Generales (Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales, Plantas de Energía Eléctrica, Calderas, Tortilladoras, Panadería, Lavandería, Tanques de Gas, Sistemas de Oxígeno, etc.), Administrativas, Talleres, Juzgados, Producción de Alimentos, Departamentos de Servicios Médicos, Áreas Educativas,*

³⁷⁷ Cfr. Encuesta.

³⁷⁸ Cfr. Encuesta.

³⁷⁹ Cfr. Encuesta.

³⁸⁰ Cfr. Encuesta.

³⁸¹ Cfr. Encuesta.

Recreativas, Deportivas, Terapias de Autoayuda y Ocupacionales, Comedores, Estancias de internos, áreas de Seguridad, Stands de Tiro, Áreas Caninas, Estacionamientos, Helipuerto, Caritas, etc.]”³⁸²

Las personas que realizan las visitas son *“funcionarios y servidores públicos, previamente autorizados, que cuenten con el perfil profesional y operativo de acuerdo al tipo de supervisión y/o visita que se trate”*.³⁸³

El Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social tiene medidas de seguridad durante el ingreso del interno al penal, durante su estancia y hasta su egreso al Centro Federal, con la finalidad de evitar malos tratos en agravio de los internos.

Cuando un interno ingresa a un Centro de Reclusión Federal, *“se lleva a cabo la revisión ocular minuciosa del interno a partir de que es conducido a **Garita Principal**, de donde es trasladado al **área de revisión** para ser inspeccionado físicamente. Posteriormente es trasladado por el personal de seguridad al área de **Centro de Observación y Clasificación**, donde permanecerá por un tiempo aproximado de 15 días; a fin de efectuársele su evaluación psico-física integral, que incluye el estudio médico, de laboratorio, psicológico y de trabajo social; así como integrar su expediente jurídico”*.³⁸⁴

En la Unidad Médica *“se lleva a cabo la revisión física del interno, de acuerdo al Manual de Procedimientos: Ingreso del Interno; Consulta General, de Especialidad y Hospitalización; Solicitud de Intervención Quirúrgica; de estos dos últimos en caso de requerirlo”*.³⁸⁵

*“En todo momento **se monitorea cada procedimiento**; se cuenta con personal de seguridad y/o administrativo que, en caso de observar alguna acción que pudiera traducirse en trato denigrante hacia el interno, éste se encuentra facultado para emitir un **reporte a la superioridad** a efecto de que se tomen las medidas pertinentes al caso, tanto operativas, administrativas, profesionales como legales a que haya lugar”*.³⁸⁶

*“La información recabada en la Visita o Supervisión es reportada a la Superioridad con carácter **reservado y/o confidencial**, de manera **escrita a través de reportes, informes, oficios y cronogramas”***.³⁸⁷

El Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social da **seguimiento al cumplimiento de sus observaciones**, *“a través de **monitoreos telefónicos, visitas dirigidas, supervisiones aleatorias y programadas, operativos de revisiones, informes periódicos, entrevistas con los propios internos, etc”***.³⁸⁸

“Si se trata de alguna sugerencia o instrucción por parte de Organismos Internacionales, de la propia Secretaría de Seguridad Pública y/o de Autoridades Judiciales, éstas se atienden y reportan en los tiempos estimados o propuestos

³⁸² Cfr. Encuesta.

³⁸³ Cfr. Encuesta.

³⁸⁴ Cfr. Encuesta.

³⁸⁵ Cfr. Encuesta.

³⁸⁶ Cfr. Encuesta.

³⁸⁷ Cfr. Encuesta.

³⁸⁸ Cfr. Encuesta.

por dichas instancias, incluyendo en caso de ser necesario, visita en el Centro Federal para constatar la conclusión de la misma. Si las recomendaciones son sugeridas por Organismos Nacionales como la CNDH, se les da un seguimiento periódico hasta su conclusión, soportando documentalmente las acciones realizadas”.³⁸⁹

La Coordinación de Programas Especiales y Visitaduría Médica ha elaborado informes como producto de las visitas realizadas, tales como **Informe de las Supervisiones, destacando Áreas de Oportunidad y Condiciones Generales**; y evaluación de los estudios clínicos para recomendar en casos de suma urgencia los servicios profesionales de médicos especialistas que se requieran en los Centros Federales, a fin de preservar la integridad física del interno; además de orientar sobre aspectos a realizar de apoyo necesario y de primera asistencia.³⁹⁰

PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

La Dirección General de Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal realiza visitas a Agencias Investigadoras del Ministerio Público y a todas las unidades dependientes de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en las que se tenga conocimiento de violaciones a derechos humanos, así como reclusorios y penitenciarias ubicadas en el Distrito Federal.

Dicha instancia realiza traslados a las Agencias del Ministerio Público “cuando tiene conocimiento de que algún servidor público de la Procuraduría, comete o ha cometido violaciones a derechos humanos”,³⁹¹ y hace visitas a reclusorios y la penitenciaría del Distrito Federal, “cuando se recibe una solicitud de atención urgente”.³⁹²

El objeto de estas visitas es “**atender quejas de violaciones a derechos humanos, y verificar el estado físico de las personas que denuncian actos de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes, así como prevenir o hacer cesar violaciones a derechos humanos**”.³⁹³

“Dichas visitas suelen realizarse en el marco de peticiones de atención urgente, en las cuales se recaba la comparecencia de las presuntas víctimas con la finalidad de dar vista a la Fiscalía correspondiente, e iniciarse averiguación previa para investigar los hechos, así como sancionar los servidores públicos que hayan cometido las violaciones”.³⁹⁴

Estas visitas tienen como finalidad, “**hacer cesar las posibles violaciones a derechos humanos**”.³⁹⁵

³⁸⁹ Cfr. Encuesta.

³⁹⁰ Cfr. Encuesta.

³⁹¹ Cfr. Encuesta.

³⁹² Cfr. Encuesta.

³⁹³ Cfr. Encuesta.

³⁹⁴ Cfr. Encuesta.

³⁹⁵ Cfr. Encuesta.

El fundamento jurídico de estas visitas se encuentra en el artículo 2, fracción II, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el cual establece que:

“La Institución del Ministerio Público en el Distrito Federal, estará a cargo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, y tendrá las siguientes atribuciones que ejercerá por conducto de su titular o de sus agentes auxiliares, conforme a lo establecido en esta Ley y demás disposiciones aplicables:

[...]

II. Velar por la legalidad y por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia, así como promover la pronta, completa y debida impartición de justicia”.

Asimismo, el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia de Distrito Federal, establece que *“El Ministerio Público podrá realizar **visitas a los reclusorios preventivos y centros de ejecución de penas** y, en su caso, escuchar las quejas de los internos y poner los hechos en conocimiento de las autoridades competentes. En caso de que tuviere conocimiento de alguna conducta posiblemente delictiva, se iniciará la averiguación previa correspondiente”.*

Los resultados de las visitas practicadas por la Dirección General de Derechos Humanos son *“la **cesación de los actos indebidos** en contra de las personas que se encuentran sujetas a detención y alegan violaciones a derechos humanos; **hacer del conocimiento de los órganos de control interno de la Procuraduría, dichas violaciones**, a fin de que se realice la **investigación** correspondiente y en su oportunidad **sancionar** a los responsables; dar seguimiento a las quejas radicadas en la Dirección General de Derechos Humanos, y a las averiguaciones previas que se inicien por delitos en contra de la integridad de las personas, y que constituyan violaciones a derechos humanos, tales como tortura”*.³⁹⁶

También *“se le hace del conocimiento al Fiscal correspondiente, los hechos de los cuales se tiene conocimiento, a fin de que a su vez lo haga del conocimiento de su personal y prevenir la realización de conductas violatorias de derechos humanos”*.³⁹⁷

Las visitas se realizan en respuesta a solicitudes presentadas ante la Dirección General de Derechos Humanos, por lo que en cada visita se atiende a personas concretas.

Respecto a las visitas a las Agencias del Ministerio Público, *“existen todas las facilidades y condiciones, y se tiene acceso al área de galeras o lugar abierto donde se encuentren las personas”*.³⁹⁸

³⁹⁶ Cfr. Encuesta.

³⁹⁷ Cfr. Encuesta.

³⁹⁸ Cfr. Encuesta.

Tratándose de visitas a reclusorios para atender quejas particulares, *“las condiciones no son del todo óptimas, ya que es complicado acceder a los internos, y posteriormente es difícil que se nos proporcione un espacio adecuado para realizar las entrevistas, sólo se tiene acceso al área jurídica o a la Dirección del Centro de reclusión”*.³⁹⁹

El número de visitas que realiza la Dirección General de Derechos Humanos para atender quejas varía dependiendo *“del número de personas que señalen estar detenidas en las Agencias Ministeriales y que refieran que la autoridad está cometiendo actos indebidos e ilegales en su agravio, o de las personas reclusas que aleguen haber sido víctimas de tortura o malos tratos, lo cual motiva que el personal se traslade inmediatamente al lugar donde supuestamente se está cometiendo el acto de autoridad”*.⁴⁰⁰

La duración de las visitas para atender casos concretos, *“varía dependiendo de la diligencia o de la entrevista, es en promedio de 2 a 5 horas”*,⁴⁰¹ y la frecuencia de éstas visitas a las Agencias Ministeriales y a los Reclusorios, depende de las quejas presentadas.

Respecto a la metodología de la entrevista, *“en las Agencias del Ministerio Público se realizan **entrevistas en privado** en el área de seguridad, y en los reclusorios, se realizan entrevistas sin la presencia de personal de seguridad del Centro, pero no se garantiza la privacidad porque el lugar designado es un área abierta en la que se encuentran otros internos”*.⁴⁰²

Para realizar las visitas en respuesta a las quejas presentadas, *“se traslada un agente del Ministerio Público y un oficial secretario, se lleva una cámara fotográfica, para en caso de presentar huellas de lesiones y golpes, se tomen **impresiones fotográficas**”*.⁴⁰³

Como resultado de las visitas realizadas *“se **recomienda** verbalmente o por escrito a las Agencias del Ministerio Público, la adopción de acciones para **prevenir** violaciones a derechos humanos, y para garantizar el respeto a integridad psicofísica de la persona y el respeto a las garantías procesales”*.⁴⁰⁴

La Dirección General de Derechos Humanos da seguimiento a la queja, en este sentido, *“cuando se detecta una probable violación a derechos humanos, se da intervención al órgano de control interno de la Procuraduría, y se da seguimiento al asunto, hasta que se emita la determinación que conforme a derecho proceda, velando en todo momento que la investigación se lleve bajo el marco legal que rige el actuar de la Institución”*.⁴⁰⁵

Paralelamente, la Dirección General de Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal realiza visitas a reclusorios como parte del

³⁹⁹ Cfr. Encuesta.

⁴⁰⁰ Cfr. Encuesta.

⁴⁰¹ Cfr. Encuesta.

⁴⁰² Cfr. Encuesta.

⁴⁰³ Cfr. Encuesta.

⁴⁰⁴ Cfr. Encuesta.

⁴⁰⁵ Cfr. Encuesta.

Órgano de Visita General a los Centros de Reclusión del Distrito Federal, dichas visitas tienen por objeto *“la prevención, documentación, orientación legal y atención médica”*.⁴⁰⁶

Estas visitas se realizan empleando como marco jurídico el Reglamento de Reclusorios del Distrito Federal y el Manual Específico de Operación del Órgano de Visita General a los Centros de Reclusión del Distrito Federal.

Los resultados de las visitas consisten en *“informar, denunciar, recomendar, lograr atención de casos específicos y propuestas de solución sistemáticas”*.⁴⁰⁷

Las visitas a los reclusorios como parte del Órgano de Visita General, son visitas de constatación de condiciones generales, por lo que cuentan con todas las facilidades para realizarlas, *“aunado a que el Órgano está compuesto por personal multidisciplinario que facilita el atender las urgencias que se presentan”*.⁴⁰⁸

En estas visitas *“se proporciona toda la información respecto del lugar de reclusión que se visita, y se tiene acceso a todos los lugares (revisión de vehículos, armería, área perimetral, área de descanso, cocina, almacenamiento, cámara de refrigeración, refrigerador, cámara de congelación, almacenes, tiendas, servicios médicos, módulo de seguridad y conductas especiales, área educativa, talleres, área de visita familiar y área de visita íntima)”*.⁴⁰⁹

La duración de las visitas realizadas como parte del Órgano General de Visita duran *“aproximadamente de las 9:00 a.m a las 5:00 p.m., y respecto a la frecuencia de las mismas por el momento, se realizará un recorrido a cada reclusorio, posteriormente, se programarán visitas para dar cuenta de las recomendaciones que se formularon y que éstas se hayan cumplido o se estén realizando las gestiones necesarias para tal efecto”*.⁴¹⁰

Respecto a la metodología de la entrevista, se señala que *“como parte del Órgano General de Visita se solita al personal que nos acompañe que nos brinde un espacio adecuado, si no es posible, se le pide que se retire para obtener confidencialidad. Asimismo, se realizan entrevistas breves con el fin de allegarnos de los mayores elementos posibles de las condiciones en las que se encuentran los internos, sin comprometer con ello su integridad psicofísica por alguna represalia del personal del centro”*.⁴¹¹

A este tipo de visitas acuden *“3 personas de la Dirección General de Derechos Humanos, en representación de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, cuya formación profesional es licenciatura en derecho”*.⁴¹²

El Órgano de Visita General hará del conocimiento de las autoridades correspondientes, las *“recomendaciones que son vaciadas en un acta, se presentan por*

⁴⁰⁶ Cfr. Encuesta.

⁴⁰⁷ Cfr. Encuesta.

⁴⁰⁸ Cfr. Encuesta.

⁴⁰⁹ Cfr. Encuesta.

⁴¹⁰ Cfr. Encuesta.

⁴¹¹ Cfr. Encuesta.

⁴¹² Cfr. Encuesta.

escrito y en privado, y versan sobre todo tipo de situaciones, entre ellas, la tortura”.⁴¹³

Asimismo “el Órgano de Visita General remite **informes confidenciales** a las autoridades de los reclusorios, con motivo de las observaciones realizadas en cada visita”.⁴¹⁴

Finalmente, el Órgano de Visita General da seguimiento a las recomendaciones e informes emitidos, y canaliza las quejas recibidas a las autoridades competentes.

PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MICHOACÁN

De acuerdo al Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán, la Visitaduría General tiene la atribución de “realizar **visitas de control y evaluación técnico-jurídicas a las unidades administrativas y proponer las medidas preventivas o correctivas necesarias**, mediante la integración del Procedimiento Administrativo correspondiente”.⁴¹⁵

Asimismo, la Visitaduría General “es el área responsable de **supervisar las actividades de las áreas de la Procuraduría**, de ejercer control interno de la misma y de atender las investigaciones especiales que le encomiende el Procurador”,⁴¹⁶ y está facultada para “**supervisar la actuación de la Policía Ministerial y Peritos** a efecto de que su función como auxiliar en la investigación de delitos, se apegue a la legalidad”.⁴¹⁷

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán señala que personal operativo realiza visitas a detenidos en separos, “con el objeto de **practicar alguna diligencia, además de certificar por parte del personal pericial respecto al estado físico en que se encuentran los detenidos, al momento de ingresar y salir de la dependencia a efecto de determinar que no se haya cometido alguna práctica de tortura**. Ésta última diligencia se lleva a cabo en el área de la Dirección de Servicios Periciales”.⁴¹⁸

Asimismo, la Procuraduría refiere que “en el supuesto de que alguna persona que se encuentre detenida dentro de las instalaciones de la Procuraduría, y presentará alguna **queja por tortura u otros tratos degradantes** en contra de algún servidor público de la Institución, al **órgano de control interno** le compete presentarse al lugar de detención, asistido de peritos para practicar las diligencias requeridas dentro de la **investigación administrativa** para la aplicación de sanciones a los servidores públicos responsables, una vez acreditada su responsabilidad”.⁴¹⁹

⁴¹³ Cfr. Encuesta.

⁴¹⁴ Cfr. Encuesta.

⁴¹⁵ Artículo 11, fracción II. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán.

⁴¹⁶ Artículo 10. Reglamento de la Ley Orgánica, *op. cit.*

⁴¹⁷ Artículo 11, fracción IV. Reglamento de la Ley Orgánica, *op. cit.*

⁴¹⁸ Cfr. Encuesta.

⁴¹⁹ Cfr. Encuesta.

Respecto a las quejas por tortura o malos tratos cometidos en reclusorios, la Procuraduría señala que *“en aquellos casos en que las personas recluidas en alguno de los Centros Preventivos, de Readaptación Social o cualquier otro lugar de detención en el estado, llegare a denunciar haber sido víctimas de tortura por parte de personal de dichos centros, un Agente del Ministerio Público Investigador deberá trasladarse al lugar acompañado de personal operativo y pericial necesario a efecto de corroborar tal situación, de ser así, levantará la denuncia correspondiente con fundamento en lo dispuesto en la Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura vigente en el Estado”*.⁴²⁰

Sin embargo, la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán establece que dichas diligencias sólo se realizan previa solicitud de la persona, lo cual no ha ocurrido, pues la Procuraduría no ha recibido denuncia o queja por tortura, tal como se cita a continuación:

“Las diligencias señaladas se realizan únicamente a solicitud expresa de la persona que se considera agraviada, por tanto, y a la fecha no hemos recibido denuncia o queja alguna por este delito”.⁴²¹

PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León realiza visitas a *“Agencias y Delegaciones del Ministerio Público, la Agencia Estatal de Investigaciones y sus destacamentos”*.⁴²²

De acuerdo al artículo 36 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León, la Dirección General de Control de Procesos y Amparos está facultada para *“concurrir a las visitas de reclusorios que practiquen los Jueces ante los que actúan los Agentes del Ministerio Público adscritos, informando al Procurador sobre los resultados de las mismas”*.⁴²³

La **Visitaduría General** *“es la unidad administrativa responsable de vigilar la legalidad de las actividades desarrolladas por las dependencias de la Procuraduría y de dar trámite a los procedimientos de responsabilidad administrativa correspondientes”*.⁴²⁴

Dicho órgano de control está facultado para *“practicar, dirigir y supervisar visitas ordinarias y extraordinarias de evaluación a las Agencias del Ministerio Público, y demás unidades administrativas de la Procuraduría, así como a los Agentes del Ministerio Público Adscritos, a fin de observar e inspeccionar la debida legalidad de los asuntos tramitados, y de levantar las actas administrativas correspondientes”*,⁴²⁵ y para *“practicar, dirigir y supervisar las visitas extraordinarias que determi-*

⁴²⁰ Cfr. Encuesta.

⁴²¹ Cfr. Encuesta.

⁴²² Cfr. Encuesta.

⁴²³ Artículo 36, fracción VIII. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León.

⁴²⁴ Artículo 53. Ley Orgánica de la Procuraduría, *op. cit.*

⁴²⁵ Artículo 53, fracción I. Ley Orgánica de la Procuraduría, *op. cit.*

ne el Procurador a las Agencias del Ministerio Público, y demás unidades administrativas de la Procuraduría a fin de **observar e inspeccionar los asuntos que en ellas se ventilan y levantar las actas administrativas** correspondientes”.⁴²⁶

Asimismo, está facultada para “**supervisar, con auxilio del personal que le esté adscrito, el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables en los lugares de detención preventiva**”.⁴²⁷

Los objetivos de dichas visitas consisten en “**la prevención, corrección, el respeto de los derechos humanos de detenidos, familiares y abogados, y la aplicación irrestricta del derecho**”.⁴²⁸

La Procuraduría realiza “**visitas para constatar las condiciones generales, con libertad absoluta para realizar la inspección, se tiene acceso a información respecto al número de detenidos y condiciones de detención general, asimismo e tiene acceso a todo el inmueble**”.⁴²⁹

Respecto a la metodología de las visitas, se realizan “**12 visitas al mes, con una frecuencia de las visitas a un mismo lugar de detención o privación de la libertad, de 6 visitas por año, las cuales tienen una duración de 3 a 12 horas**”.⁴³⁰

El número de personas que “**realizan visitas es 3, y son Agentes del Ministerio Público y un Asistente analista jurídico, quiénes pueden realizar entrevistas en privado**”.⁴³¹

De las visitas realizadas, los resultados esperados son emitir “**recomendaciones, inspecciones, procedimientos de responsabilidad administrativa y sanciones administrativas como consecuencia de éstos, y en su caso, iniciación de averiguaciones previas**”.⁴³²

Las **recomendaciones** surgidas a raíz de sus visitas se realizan por **escrito** y son dirigidas “**al Procurador, al Director General de Averiguaciones Previas y al Director General de la Agencia Estatal de Investigaciones de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León**”.⁴³³

Para dar seguimiento al cumplimiento de sus recomendaciones, se emplean **indicadores de gestión**.

Las recomendaciones que se han emitido versan sobre “**el respeto de los Derechos Humanos sobre detenidos, respeto de los Derechos Humanos de familiares y abogados, las condiciones materiales del inmueble y aplicación irrestricta del derecho**”.⁴³⁴

⁴²⁶ Artículo 53, fracción III. Ley Orgánica de la Procuraduría, *op. cit.*

⁴²⁷ Artículo 53, fracción XXV. Ley Orgánica de la Procuraduría, *op. cit.*

⁴²⁸ Cfr. Encuesta.

⁴²⁹ Cfr. Encuesta.

⁴³⁰ Cfr. Encuesta.

⁴³¹ Cfr. Encuesta.

⁴³² Cfr. Encuesta.

⁴³³ Cfr. Encuesta.

⁴³⁴ Cfr. Encuesta.

PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE OAXACA

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Oaxaca realiza visitas a *“todas las agencias del Ministerio Público y las Comandancias de la Policía Ministerial del Estado, con fundamento en lo establecido por el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia”*.⁴³⁵

Dicho precepto establece como facultad de la **Visitaduría General**, *“practicar desde el punto de vista técnico, jurídico y administrativo, las **visitas generales o especiales que el Procurador determine a las diversas Agencias del Ministerio Público en el Estado; acordar o sugerir**, en su caso, a los titulares de las Agencias que visite, las medidas adecuadas conforme a las disposiciones legales e internas de la Procuraduría, y a las instrucciones concretas que se le hayan dado”*.⁴³⁶

Los objetivos de las visitas realizadas por la Visitaduría General consisten en *“supervisar que todas las agencias del Ministerio Público cuenten con los **elementos indispensables para ejecutar el trabajo, brinden una adecuada atención al público y se conduzca su actuación con apego a derecho**, así mismo que el Agente del Ministerio Público tome en cuenta tres aspectos fundamentales, jurídico, técnico y administrativo”*.⁴³⁷

Al respecto, se desprende que la Procuraduría no realiza visitas cuyo fin específico sea la prevención de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, pues los resultados esperados de las visitas realizadas, consisten en *“lograr una **atención adecuada a la sociedad en materia de procuración de Justicia”***.⁴³⁸

*“Las personas encargadas de practicar las visitas, son personal de confianza y están adscritos a la Visitaduría General, quiénes tienen acceso a todo el área que comprenden las Agencias del Ministerio Público y comandancias de la Policía Ministerial del Estado, desde la sala de espera, estacionamiento, baños, separos, etc., así mismo, tienen acceso a la base de datos, libros, etc.”*⁴³⁹

El número de visitas que se realizan es *“en promedio de **10 a 14 visitas por mes**, y la duración de las mismas es de 4 horas aproximadamente por oficina o comandancia La frecuencia de las visitas a una misma Agencia, varía dependiendo de los resultados obtenidos en una primera visita y del número de quejas ciudadanas reportadas”*.⁴⁴⁰

En cuanto a la metodología de la entrevista, *“ésta se realiza por separado a todo el personal de la oficina, a los detenidos si los hay, al público y a los representantes de la comunidad donde se encuentran dichas oficinas”*.⁴⁴¹

⁴³⁵ Cfr. Encuesta.

⁴³⁶ Artículo 37. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Oaxaca.

⁴³⁷ Cfr. Encuesta.

⁴³⁸ Cfr. Encuesta.

⁴³⁹ Cfr. Encuesta.

⁴⁴⁰ Cfr. Encuesta.

⁴⁴¹ Cfr. Encuesta.

*“Las visitas las encabeza la titular de la Visitaduría General, acompañada de dos Agentes del Ministerio Público con sus respectivos secretarios ministeriales, con formación profesional de licenciados en derecho”.*⁴⁴²

La Visitaduría General emite **recomendaciones**, *“si se encuentran irregularidades se hacen notar en el acta respectiva, haciendo la recomendación **por escrito** al servidor público visitado, marcando copia al superior jerárquico del funcionario. Para verificar el cumplimiento de la recomendación, **se practica visita posterior a la recomendación o sanción, requiriendo por escrito al visitado el cumplimiento de las observaciones”**.*⁴⁴³

Finalmente, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Oaxaca establece la facultad del Ministerio Público para *“exigir de las autoridades competentes la represión de todo acuso (sic) o mal tratamiento, contribución o gabela en los establecimientos Penitenciarios. Para comprobar la situación de los reclusos, el Ministerio Público deberá practicar **visitas periódicas** en las que oirá las quejas de los interesados, dando cuenta de ello inmediatamente al Procurador”*,⁴⁴⁴ sin embargo, la Procuraduría no hace referencia a este precepto ni a su aplicación.

PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DE QUERÉTARO

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Querétaro *“es la Dependencia del Poder Ejecutivo, que ejerce a través de un Procurador, Subprocuradores, Directores, Agentes del Ministerio Público y órganos auxiliares, las facultades que confieren a la Institución del Ministerio Público, el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 61 y 62 de la Constitución Política del Estado de Querétaro”*.⁴⁴⁵

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Querétaro, establece la facultad de ésta para que en el marco de la aplicación de las medidas de política criminal, se practiquen **visitas a los centros de reclusión**, se **reciban quejas de los internos**, se **inicie la averiguación correspondiente**, y que **los hechos se hagan del conocimiento de las autoridades responsables** del lugar de reclusión.

Lo anterior se señala en el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Procuraduría, de la siguiente manera:

*“La intervención de la Procuraduría General de Justicia en la aplicación de las medidas de política criminal, incluye practicar **visitas a los reclusorios escuchando las quejas que reciba de los internos, e iniciar la averiguación que corresponda** de tratarse de alguna conducta o hecho posiblemente delictuoso, sin perjuicio de poner los hechos en el conocimiento de las autoridades encargadas de la reclusión”*.⁴⁴⁶

⁴⁴² Cfr. Encuesta.

⁴⁴³ Cfr. Encuesta.

⁴⁴⁴ Artículo 100. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Oaxaca.

⁴⁴⁵ Artículo 1. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Querétaro.

⁴⁴⁶ Artículo 8. Ley Orgánica de la Procuraduría, *op. cit.*

Con base en esta facultad y en el Acuerdo que regula la Coordinación de Atención de Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Querétaro, ésta realiza visitas a las Agencias del Ministerio Público con áreas de aseguramiento de detenidos.

Los objetivos de dichas visitas son *“la **promoción y protección a los derechos humanos** en las áreas que reciban, aseguren y resguarden detenidos, **la prevención de actos que vulneren los derechos humanos de las personas, y asegurar el funcionamiento, planeación, control, fiscalización y evaluación de las áreas que integran la Dependencia**, ya que se realizan visitas para **verificar las condiciones** en las que se encuentran las instalaciones de las áreas de aseguramiento de detenidos, así como la operatividad para recibir, asegurar y custodiar detenidos”*.⁴⁴⁷

De las visitas realizadas, se pretende *“**informar al titular de la Institución, así como a los Directores de las áreas sobre las observaciones y sugerencias** que resulten aplicables para su mejoramiento, e **implementar acciones de difusión y promoción** de los derechos humanos de los servidores públicos, de la víctima u ofendido del delito y del imputado, así como **acciones correctivas para el mejoramiento de las instalaciones** de las áreas de aseguramiento de detenidos”*.

Respecto a las condiciones en las que se realizan visitas a lugares de detención, la Procuraduría señala que *“**existe la disponibilidad del personal de las áreas y la obligación para que se realicen las visitas a cualquier área de la Dependencia, en donde se tengan personas detenidas aseguradas o bajo su custodia”***.⁴⁴⁸

Por lo que hace al desarrollo de la visita, el personal de la Procuraduría tiene acceso a *“**la información relativa a las personas detenidas por algún presunto hecho ilícito, y a todos los espacios que implican las áreas de aseguramiento y custodia de detenidos con los que cuenta la Dependencia”***.⁴⁴⁹

La frecuencia de las visitas a un mismo lugar de detención o privación de la libertad es semestral, cada visita tiene una hora de duración, y en las cuales se realizan entrevistas públicas cuyo alcance geográfico es por municipio.

El equipo que realiza las visitas está conformado por dos personas, un visitador en derechos humanos y/o adjunto a la Visitaduría General un oficial secretario.⁴⁵⁰

La Procuraduría del Estado de Querétaro, señala que como resultado de las visitas realizadas, se emiten **informes mensuales por escrito, y recomendaciones en forma verbal o por escrito** (dependiendo de las observaciones o sugerencias), **que se dirigen a la prevención de la tortura y los malos tratos**.

Finalmente, para dar seguimiento al cumplimiento de sus recomendaciones, se realiza una *“**nueva visita al área de aseguramiento para verificar las observaciones realizadas y en otras ocasiones en forma verbal mediante contacto con el responsable del área o dirección de la Dependencia”***.⁴⁵¹

⁴⁴⁷ Cfr. Encuesta.

⁴⁴⁸ Cfr. Encuesta.

⁴⁴⁹ Cfr. Encuesta.

⁴⁵⁰ Cfr. Encuesta.

⁴⁵¹ Cfr. Encuesta.

Inventario ANEXO II

Resultados sistematizados de la Encuesta a las Organizaciones No Gubernamentales, Comisiones Públicas de Derechos Humanos e Instituciones Gubernamentales que realizan visitas a lugares de detención

Organizaciones No Gubernamentales

Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O.P. (Vitoria)
 Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Prodh)
 Centro de Estudios Fronterizos y Promoción de los Derechos Humanos (CEFPRODHCAC)
 Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios
 Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A.C. (CADHAC)
 Colectivo Contra la Tortura y la Impunidad (CCTI)
 Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos (COSYDDHAC)
 Comité de Derechos Humanos de Colima, No Gubernamental, A.C. (Comité DH Colima)
 Frente Cívico Sinaloense (FCS)
 Servicio Jesuita a Migrantes (SJM)
 Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura, A.C. (ACAT)
 Sin Fronteras
 Comité Internacional de la Cruz Roja, Delegación para México, América Central y El Caribe (CICR)

		FRECUENCIA	ONG
Centros de detención visitados	Centros de Readaptación Social	11	Vitoria, Prodh, CEFPRODHCAC, Fray Juan de Larios, CADHAC, CCTI, FCS, CICR, ACAT COSYDDHAC, ACAT, Sin Fronteras
	Centros Federales de Readaptación Social	3	FCS, ACAT, CICR
	Cárceles municipales	4	CEFPRODHCAC, COSYDDHAC, ACAT, CICR
	Centros de tratamiento de menores	2	CEFPRODHCAC, COSYDDHAC
	Agencias del Ministerio Público	7	Vitoria, CEFPRODHCAC, CCTI, COSYDDHAC, Comité DH Colima, FCS, Sin Fronteras
	Penitenciarías	2	COSYDDHAC, ACAT
	Estaciones migratorias	5	CEFPRODHCAC, CCTI, FCS, SJM, Sin Fronteras
	Hospitales	4	CEFPRODHCAC, CCTI, FCS, Sin Fronteras
	Centros de rehabilitación	2	CEFPRODHCAC, COSYDDHAC
Acuerdo o permiso para practicar la visita	Permiso dentro del marco aplicado a defensores. Permiso anual. Permiso verbal. Permiso para casos concretos.		CEFPRODHCAC, Fray Juan de Larios, CADHAC, COSYDDHAC, Comité DH Colima, FCS, ACAT, CICR

		FRECUENCIA	ONG
Acuerdo o permiso para practicar la visita	Permiso que supone acuerdo gubernamental. Acreditación de facto, por ser organismo de Derechos Humanos.		
Objetivo de la visita	Prevención	4	CADHAC, Comité DH Colima, FCS, CICR
	Representación legal de posibles víctimas	7	Vitoria, Prodh, CADHAC, CCTI, FCS, SJM, ACA Sin Fronteras
	Coadyuvancia legal	6	Vitoria, CADHAC, CCTI CCTI, COSYDDHAC, FCS, ACAT
	Documentación	8	Prodh, CEFPRODHAC, CADHAC, CCTI, FCS, SJM, ACAT, Sin Fronteras
	Rehabilitación	3	CCTI, FCS, ACAT
	Otros Difusión, educación y talleres de Derechos Humanos, reestablecimiento de lazos familiares, asesoría jurídica.	5	CEFPRODHAC, Fray Juan de Larios, COSYDDHAC, CICR, Sin Fronteras.
Tipo de visitas	Casos específicos	3	Prodh, CCTI, COSYDDHAC
	Casos específicos y constatación de condiciones generales	10	Vitoria, CEFPRODHAC, Fray Juan de Larios, CADHAC, Comité DH Colima, SJM, CICR, ACAT, FCS, Sin Fronteras
Resultados esperados de las visitas	Informar	6	Prodh, CEFPRODHAC, CADHAC, CCTI, CICR, Sin Fronteras
	Denunciar	7	Vitoria, Prodh, CADHAC, CCTI, FCS, ACATAT, Sin Fronteras
	Recomendar	4	CEFPRODHAC, FCS, CICR, Sin Fronteras
	Atención en casos específicos de maltrato o tortura	6	Prodh, CEFPRODHAC, CADHAC, ACAT, CCTI, CICR
	Propuestas de solución sistémicas	2	CADHAC, CICR
	Otros Difusión de Derechos Humanos	2	Fray Juan de Larios, CICR
Condiciones de acceso al centro de detención	Variable dependiendo del tipo de centro de detención, a veces sólo se ingresa en las horas de visita familiar y de acuerdo al reglamento		

	<p>de entrada.</p> <p>En ocasiones se ha denegado el acceso, depende del nivel de seguridad del centro y de su práctica interna.</p> <p>La visita puede realizarse libremente o con acompañamiento de custodios, se revisa a los miembros de la organización como a todos los visitantes.</p> <p>A veces mínimas condiciones de acceso, lugar inadecuado, poco tiempo de duración de la visita, presencia cercana de custodios, restricciones para llevar equipo de trabajo.</p> <p>En los centros de detención bajo responsabilidad de la autoridad estatal o municipal se tiene libertad de acceso. En los centros de detención bajo responsabilidad federal, se limita el acceso, y en el caso del Ejército, las restricciones son más fuertes.</p>		
Acceso a información	Respecto al número de detenidos	5	ACAT, Prodh, CEFPROD HAC, CADHAC, CCTI, FCS, CICR
	Respecto a las condiciones generales de detención	4	Prodh, CEFPROD HAC, FCS, CI CICR
Lugares a los que tienen acceso al interior del centro de detención	Todos los lugares (cocina, dormitorio, baños, etc.)	3	ACAT, Vitoria, CEFPROD HAC, CICR (En CEFERESOS acceso limitado)
	Lugares determinados, para atención jurídica, psicológica o médica o para realizar la diligencia correspondiente	6	Centr Vitoria, Prodh, CADHAC, CCTI, ACAT, Sin Fronteras
Metodología de la visita	Alcance geográfico		Hidalgo, Querétaro, Jalisco, Tlaxcala, Oaxaca, D.F., Guerrero, Chiapas, México, Tamaulipas, Coahuila, Nuevo León, Chihuahua, Colima, Sinaloa, Veracruz.
	Número de visitas realizadas al mes	Promedio 4	
	Duración de las visitas	Promedio 2 horas	CICR: 2 o 3 días dependiendo del número de internos.
	Frecuencia de las visitas a un mismo lugar	Promedio 4	Depende de cada caso, si es para proporcionar acompañamiento legal, actividades de defensa, peritajes (4 por mes) o tratamiento terapéutico (2 por mes).

FRECUENCIA

ONG

Delegación que realiza la visita	<p>Número de personas</p> <p>Interdisciplinario: licenciados en derecho, psicólogos, médicos, trabajadores sociales, sociólogos, encuestadores.</p>	De 2 a 3	
Realización de entrevistas en privado	Si	5	Vitoria, Prodh, COSYDDHAC, ACAT, CIC CICR
	No	5	CADHAC, CCTI, FCS, CEFPRODHAC, Sin Fronteras
Emisión de Recomendaciones dirigidas a la prevención de la tortura o malos tratos	Por escrito	5	Vitoria, CEFPRODHAC, Fray Juan de Larios, Larios, CADHAC, CICR
	Oralmente	5	CADHAC, COSYDDHAC, Comité DH Colima, FCS, CICR
	Públicas	3	CEFPRODHAC, CADHAC, FCS
	Privadas	8	Vitoria, CEFPRODHAC, Fray Juan de Larios, CADHAC, COSYDDHAC, Comité DH Colima, FCS, CICR
Emisión de Informes	Internos	2	CADHAC, SJM
	Ante autoridades	5	COSYDDHAC, CCTI, ACAT, CEFPRODHAC, Sin Fronteras
	Privados	1	Fray Juan de Larios
Realizan seguimiento a las recomendaciones	Si	9	Vitoria, CEFPRODHAC, CADHAC, COSYDDHAC, Comité DH Colima, FCS, Fray Juan de Larios, Sin Fronteras, CICR

Comisiones Públicas de Derechos Humanos

Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Chiapas
 Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Chihuahua
 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
 Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato
 Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Jalisco
 Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León
 Comisión Nacional de los Derechos Humanos

		FRECUENCIA	COMISIONES PÚBLICAS DE DERECHOS HUMANOS
Centros de detención visitados	Centros de Readaptación Social	7	Chiapas, Chihuahua, DF, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, CNDH
	Centros Federales de Readaptación Social	1	CNDH
	Cárceles municipales	5	Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, CNDH
	Centros de tratamiento de menores	3	Guanajuato, Jalisco, CNDH
	Agencias del Ministerio Público	4	Chiapas, DF, Jalisco, CNDH
	Estaciones migratorias	1	CNDH
	Hospitales	4	Chiapas, Guanajuato, Jalisco, CNDH
	Reclusorios preventivos	4	DF, Jalisco, Nuevo León, CNDH
	Centro de Ejecución de Sanciones Penales	1	DF
	Centros Integrales de Justicia Regional	1	Jalisco
	Centros de Reclusión Administrativa	1	Chiapas
	Penitenciaria	1	DF
	Centro de Rehabilitación Psicosocial	1	DF
	Juzgado Cívico	1	DF
	Separos preventivos	3	Jalisco, Guanajuato, Nuevo León
	Centro Federal de Arraigo de PGR	1	CNDH
Objetivo de la visita	Prevención	7	Chiapas, Chihuahua, DF, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, CNDH
	Representación legal de posibles víctimas	1	Chihuahua

FRECUENCIA

COMISIONES PÚBLICAS DE DERECHOS HUMANOS

Objetivo de la visita	<p>Coadyuvancia legal</p> <p>Documentación</p> <p>Rehabilitación</p> <p>Otros Solicitar reconocimiento médico, realizar certificaciones médicas y psicológicas, recabar y resolver quejas, investigación de violaciones, recabar documentación jurídica</p>	<p>1</p> <p>1</p> <p>1</p> <p>3</p>	<p>Chiapas</p> <p>CNDH</p> <p>Chihuahua</p> <p>Chiapas, Guanajuato, Jalisco</p>
Tipo de visitas	<p>Casos específicos</p> <p>Casos específicos y Constatación de condiciones generales</p>	<p></p> <p>7</p>	<p></p> <p>Chiapas, Chihuahua, DF, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, CNDH</p>
Resultados esperados de las visitas	<p>Informar</p> <p>Denunciar</p> <p>Recomendar</p> <p>Atención en casos específicos de maltrato o tortura</p> <p>Propuestas de solución sistémicas</p> <p>Otros Solicitud de medidas precautorias, canalización del caso a alguna autoridad, elaborar diagnósticos</p>	<p>6</p> <p>5</p> <p>7</p> <p>6</p> <p>4</p> <p>4</p>	<p>Chiapas, Chihuahua, DF, Jalisco, Nuevo León, CNDH</p> <p>Chihuahua, DF, Jalisco, Nuevo León, CNDH</p> <p>Chiapas, Chihuahua, DF, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, CNDH</p> <p>Chihuahua, DF, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, CNDH</p> <p>Chiapas, DF, Jalisco, CNDH</p> <p>DF, Guanajuato, Nuevo León</p>
Condiciones de acceso al centro de detención	<p>Sin restricción alguna.</p> <p>El personal a cargo de las visitas cubre los requisitos de ingreso señalados por la normativa del lugar a inspeccionar, varía dependiendo del lugar</p> <p>Por lo general, el acceso al interior de los centros de reclusión es favorecido por la disponibilidad y facilidades de las autoridades respectivas</p>		<p>Chihuahua</p> <p>Guanajuato</p> <p>Nuevo León</p>

FRECUENCIA

COMISIONES PÚBLICAS DE DERECHOS HUMANOS

<p>Condiciones de acceso al centro de detención</p>	<p>Hay libre acceso cumpliendo los requisitos establecidos en leyes y reglamentos, excepto los centros de competencia federal</p> <p>En algunos casos se tiene buena respuesta de las autoridades para permitir el acceso a los centros de reclusión y a los juzgados cívicos, no así a las agencias del Ministerio Público</p> <p>Vaía dependiendo del tipo de centro de detención, ya que existen más restricciones en los CEFERESOS, toda vez que tienen una normatividad más estricta</p>		<p>Jalisco</p> <p>DF</p> <p>CNDH</p>
<p>Acceso a información</p>	<p>Respecto al número de detenidos</p> <p>Respecto a las condiciones generales de detención</p>	<p>6</p> <p>6</p>	<p>Chihuahua, DF, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, CNDH</p> <p>Chihuahua, DF, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, CNDH</p>
<p>Lugares a los que tienen acceso al interior del centro de detención</p>	<p>Todos los lugares (cocina, dormitorio, baños, etc.)</p> <p>Lugares determinados, para atención jurídica, psicológica o médica, o para realizar la diligencia correspondiente</p>	<p>6</p> <p>1</p>	<p>Chihuahua, DF, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, CNDH</p> <p>Chiapas</p>
<p>Metodología de la visita</p>	<p>Alcance geográfico</p> <p>Número de visitas realizadas al mes</p> <p>Casos concretos</p> <p>Visitas generales</p> <p>Duración de las visitas</p> <p>Casos concretos</p> <p>Visitas generales</p>	<p>Depende del número de quejas</p> <p>2 o 3 veces por año promedio</p> <p>De 1 a 3 horas</p> <p>De 4 a 5 horas</p>	<p>Chiapas, Chihuahua, DF, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León. Todo el país es cubierto por la CNDH en el ámbito de su competencia</p> <p>Vaía dependiendo de las condiciones y características del lugar sujeto a inspección</p>

FRECUENCIA

COMISIONES PÚBLICAS DE DERECHOS HUMANOS

<p>Metodología de la visita</p>	<p>Frecuencia de las visita a un mismo lugar</p> <p>Casos concretos</p> <p>Visitas generales</p>	<p>Hasta 48 horas</p> <p>Varia atendiendo a la cantidad de quejas</p> <p>2 o 3 veces por año promedio</p>	<p>CNDH</p>
<p>Delegación que realiza la visita</p>	<p>Número de personas</p> <p>Casos concretos</p> <p>Visitas generales</p> <p>Interdisciplinario: licenciados en derecho (Visitadores generales y adjuntos), psicólogos, criminalistas, sociólogos, médicos con diferentes especialidades como forense o psiquiátrico.</p>	<p>2 Promedio</p> <p>8 Promedio</p> <p>Varias combinaciones</p>	
<p>Realización de entrevistas en privado</p>	<p>Si</p>	<p>4</p> <p>1</p> <p>1</p>	<p>Chihuahua, DF, Guanajuato, Jalisco, CNDH: en los CEFERESOS se efectúan con restricción (presencia de custodios, videocámaras, etcétera).</p> <p>Nuevo León (vigilancia a distancia)</p> <p>Chiapas (art. 77 Regl.)</p>
<p>Emisión de Recomendaciones dirigidas a la prevención de la tortura o malos tratos</p>	<p>Por escrito</p> <p>Oralmente</p> <p>Públicas</p> <p>Privadas</p>	<p>6</p> <p>1</p> <p>4</p> <p>1</p>	<p>Chihuahua, DF, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, CNDH</p> <p>Chihuahua</p> <p>DF, Jalisco, Nuevo León, CNDH</p> <p>Nuevo León</p>
<p>Emisión de Informes</p>	<p>Internos</p> <p>Ante autoridades</p> <p>Públicos</p> <p>Privados</p>	<p>4</p>	<p>Chihuahua, DF, Guanajuato, CNDH</p>
<p>Realizan seguimiento a las Recomendaciones</p>	<p>Si</p>	<p>7</p>	<p>Chiapas, Chihuahua, DF, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, CNDH</p>

Instituciones Gubernamentales Federales

Secretaría de Gobernación: Instituto Nacional de Migración (INAMI)

Secretaría de la Defensa Nacional: Dirección General de Justicia Militar (DGJM)

Secretaría de Seguridad Pública: Órgano Administrativo Desconcentrado

Prevención y Readaptación Social (OADPRS)

		FRECUENCIA	INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES
Centros de detención visitados	Centros de Readaptación Social	1	SSP (Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social)
	Centros Federales de Readaptación Social 1 "ALTIPLANO", 2 "OCCIDENTE", 3 "NORESTE", 4 "NOROESTE"		
	Cárceles municipales		
	Centros de tratamiento de menores		
	Agencias del Ministerio Público	1	INAMI (Control y Verificación Migratoria).
	Estaciones migratorias		
	Hospitales		
	Prisiones militares (I. DF, III. Sinaloa y V. Jalisco, Regiones militares)	1	SEDENA (Dirección General de Justicia Militar)
Centro Federal de Readaptación Biopsicosocial	1	SSP	
Colonia Penal Federal "Islas Marias"	1	SSP	
Objetivo de la visita	Prevención	1	SEDENA
	Representación legal de posibles víctimas		
	Coadyuvancia legal		
	Documentación	1	SEDENA
	Rehabilitación	1	SEDENA
Otros: Eficientar los mecanismos dentro de las Estaciones Migratorias del Instituto Nacional de Migración, para brindar un trato digno a los extranjeros asegurados, con apego a los derechos humanos	3	INAMI	

FRECUENCIA

INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES

Objetivo de la visita	Supervisión de la organización, funcionamiento y control de las prisiones militares Seguimiento y observancia del marco normativo		SEDENA SSP
Tipo de visitas	Casos específicos Constatación de condiciones generales Casos específicos y constatación de condiciones generales	1 2	INAMI SEDENA, SSP
Resultados esperados de las visitas	Informar Denunciar Recomendar Atención en casos específicos de maltrato o tortura Propuestas de solución sistémicas Otros: Observaciones sobre el trato a los asegurados y canalización de casos al órgano de Control Interno	3 1 1	INAMI, SEDENA, SSP SEDENA INAMI
Condiciones de acceso al centro de detención	Acceso de manera oficial en el ejercicio de las facultades de supervisión. Los Centros de Reclusión de Máxima Seguridad tienen establecido un procedimiento de la autorización de acceso a estos establecimientos, una vez autorizada la visita, ésta debe apearse a los procedimientos de seguridad establecidos para el acceso, estadía y salida del establecimiento		SEDENA SSP
Acceso a información	Respecto al número de detenidos	3	INAMI SEDENA SSP: Previa autorización del Director General del Centro, así como de las Autoridades Superiores del Órgano Administrativo

FRECUENCIA

INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES

<p>Acceso a información</p>	<p>Respecto a las condiciones generales de detención</p>	<p>3</p>	<p>INAMI: Verificación de la aplicación del procedimiento migratorio a los extranjeros asegurados SEDENA SSP</p>
<p>Lugares a los que tienen acceso al interior del centro de detención</p>	<p>Todos los lugares (cocina, dormitorio, baños, etc.)</p> <p>Lugares determinados para atención jurídica, psicológica o médica, o para realizar la diligencia correspondiente</p>	<p>3</p>	<p>INAMI SEDENA SSP: Se tiene el acceso previa autorización. En todo momento la visita a las áreas es observada por los sistemas de seguridad y vigilancia, dadas las características de peligrosidad de los internos, así como de máxima seguridad de los Centros Federales.</p>
<p>Metodología de la visita</p>	<p>Alcance geográfico</p> <p>Número de visitas realizadas al mes</p> <p>Duración de las visitas</p> <p>Frecuencia de las visitas a un mismo lugar</p>	<p>Calendario anual</p> <p>4 Promedio</p> <p>1 por mes y visitas aleatorias no programadas</p> <p>2 o 3 días</p> <p>1 por año</p> <p>2 o 3 anuales, ordinarias y extraordinarias periódicas</p> <p>Mensual</p> <p>Anual</p>	<p>Nacional</p> <p>INAMI</p> <p>SEDENA</p> <p>SSP</p> <p>INAMI: Varía dependiendo del tamaño y tipo de Estación Migratoria</p> <p>INAMI</p> <p>SEDENA</p> <p>SSP: Coordinación General de Centros Federales</p> <p>SSP: Coordinación de Programas Especiales y Visitaduría Médica de la Oficina del C. Comisionado</p>

FRECUENCIA

**INSTITUCIONES
GUBERNAMENTALES**

Metodología de la visita		A solicitud del interno o de seguimiento	SSP: Centro Federal de Readaptación Social y/o de Rehabilitación Psicosocial
Delegación que realiza la visita	Número de personas Interdisciplinario	No se señala No se señala	
Realización de entrevistas en privado	Si No	2 1	INAMI SEDENA SSP
Emisión de Recomendaciones dirigidas a la prevención de la tortura o malos tratos	Por escrito Oralmente Públicas Privadas	1 1	SEDENA SEDENA
Emisión de Informes	Internos Ante autoridades Públicos Privados	1 1	INAMI SSP
Realizan seguimiento a las Recomendaciones	Si	2	SEDENA SSP

Instituciones Gubernamentales Locales

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
 Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán
 Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León
 Procuraduría General de Justicia del Estado de Oaxaca
 Procuraduría General de Justicia del Estado de Querétaro

		FRECUENCIA	INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES
Centros de detención visitados	Centros de Readaptación Social	1	D.F.
	Centros Federales de Readaptación Social		
	Cárceles municipales		
	Centros de tratamiento de menores		
	Agencias del Ministerio Público	5	Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, D.F.
	Delegaciones del Ministerio Público	1	Nuevo León
	Hospitales		
	Agencia Estatal de Investigaciones y sus destacamentos	1	Nuevo León
	Comandancias de la policía ministerial	1	Oaxaca
	Penitenciaría	1	D.F.
	Objetivo de la visita	Prevención	2
Representación legal de posibles víctimas			
Coadyuvancia legal			
Documentación		1	D.F.
Rehabilitación			
Otros: Practicar alguna diligencia, además de certificar por parte del personal pericial respecto al estado físico en que se encuentran los detenidos, al momento de ingresar y salir de la dependencia	4	Michoacán	

FRECUENCIA

INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES

Objetivo de la visita	<p>Supervisar que las agencias del Ministerio Público cuenten con los elementos indispensables para ejecutar el trabajo, brinden una adecuada atención al público y se conduzca su actuación con apego a derecho</p> <p>Asegurar el funcionamiento, planeación, control, fiscalización y evaluación de las áreas que integran la Dependencia</p> <p>Atender quejas de violaciones a derechos humanos, verificar el estado físico de las personas que denuncian ser víctimas de tortura o malos tratos, hacer cesar violaciones a derechos humanos</p>		<p>Oaxaca</p> <p>Querétaro</p> <p>D.F.</p>
Tipo de visitas	<p>Casos específicos</p> <p>Constatación de condiciones generales</p> <p>Casos específicos y Constatación de condiciones generales</p>	<p>1</p> <p>3</p> <p>1</p>	<p>D.F.</p> <p>Nuevo León, Oaxaca, Querétaro</p> <p>Órgano de Visita General a los Centros de Reclusión del Distrito Federal*</p>
Resultados esperados de las visitas	<p>Informar</p> <p>Denunciar</p> <p>Recomendar</p> <p>Atención en casos específicos de maltrato o tortura</p> <p>Propuestas de solución sistémicas</p> <p>Otros: Procedimientos de responsabilidad administrativa y sanciones administrativas como consecuencia de éstos, y en su caso, inicio de averiguaciones previas.</p> <p>Lograr una atención adecuada a la sociedad en materia de procuración de Justicia</p>	<p>3</p> <p>2</p> <p>2</p> <p>2</p> <p>1</p> <p>4</p>	<p>Nuevo León, Querétaro, D.F.</p> <p>Nuevo León, D.F.</p> <p>Nuevo León, D.F.</p> <p>Nuevo León, D.F.</p> <p>Nuevo León</p> <p>Nuevo León</p> <p>Oaxaca</p>

* Agrupa a varias instituciones públicas del Distrito Federal, incluyendo SSP, PGJDF, TSJ, la CDHDF y la Secretaría de Gobierno

FRECUENCIA

INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES

<p>Resultados esperados de las visitas</p>	<p>Acciones de difusión y promoción de los derechos humanos de los servidores públicos, de la víctima u ofendido del delito y del imputado. Acciones correctivas para el mejoramiento de las instalaciones de las áreas de aseguramiento de detenidos</p> <p>Informar a los Órganos de Control Internos sobre las violaciones de que se tenga conocimiento. Dar vista al MP investigador para iniciar averiguación previa. Seguimiento a quejas y averiguaciones previas</p>		<p>Querétaro</p> <p>D.F.</p>
<p>Condiciones de acceso al centro de detención</p>	<p>Libertad absoluta para la inspección.</p> <p>Se tiene acceso a todo el área que comprenden las Agencias del Ministerio Público y comandancias de la Policía Ministerial del Estado, desde la sala de espera, estacionamiento, baños, separos, etc.</p> <p>Disponibilidad del personal de las áreas y la obligación para que se realicen las visitas a cualquier área de la Dependencia, en donde se tengan personas detenidas, aseguradas o bajo su custodia</p> <p>En visitas a Agencias Ministeriales, existen todas las facilidades y condiciones. En caso de visitas a reclusorios las condiciones no son óptimas, es complicado acceder a los internos. Como parte del Órgano de Visita General las condiciones son óptimas</p>	<p>4</p>	<p>Michoacán</p> <p>Oaxaca</p> <p>Querétaro</p> <p>D.F.</p>
<p>Acceso a información</p>	<p>Respecto al número de detenidos</p> <p>Respecto a las condiciones generales de detención</p>	<p>4</p> <p>4</p>	<p>Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, D.F. (como parte del Órgano de Visita General)</p> <p>Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, D.F. (como parte del Órgano de Visita General)</p>
<p>Lugares a los que tienen acceso al interior del centro de detención</p>	<p>Todos los lugares de Agencias Ministeriales y análogas</p>	<p>4</p>	<p>Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, D.F. (reclusorios como parte del Órgano de Visita General)</p>

		FRECUENCIA	INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES
Lugares a los que tienen acceso al interior del centro de detención	Lugares determinados, para atención jurídica, psicológica o médica, o para realizar la diligencia correspondiente	1	D.F. (reclusorios, área jurídica o Dirección del Centro de Reclusión)
Metodología de la visita	Alcance geográfico	Depende del número de quejas	Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, D.F.
	Número de visitas realizadas al mes	10 a 14 12 2	Oaxaca Nuevo León Querétaro
	Duración de las visitas	3 a 12 horas 2 a 5 horas	Nuevo León Oaxaca, Querétaro, D.F.
	Frecuencia de las visita a un mismo lugar	Depende del número de quejas 6 por año 2 por año	Oaxaca, D.F. Nuevo León Querétaro
Delegación que realiza la visita	Número de personas Interdisciplinario: Licenciados en derecho, ya sea Agentes del Ministerio Público, Oficiales Secretarios, Asistente analista	3 Promedio	
Realización de entrevistas en privado	Si	2	Nuevo León, D.F. (en las Agencias del MP)
	No	2	Oaxaca, D. F. (reclusorios)
Emisión de Recomendaciones dirigidas a la prevención de la tortura o malos tratos	Por escrito	4	Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, D.F.
	Oralmente	2	Querétaro, D.F.
	Públicas		
	Privadas		
Emisión de Informes	Internos	1	Querétaro (escrito mensual)
	Ante autoridades Públicos Privados		
Realizan seguimiento a las Recomendaciones	Si	4	Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, D.F.

**Encuesta a las Organizaciones No Gubernamentales,
Comisiones Públicas de Derechos Humanos e Instituciones
Gubernamentales que realizan visitas a lugares de detención**

Justificación

En el marco de la implementación del Protocolo Facultativo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, y de la conformación del Mecanismo Nacional de Prevención, la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), recomienda a los Estados la elaboración de un Inventario de organizaciones de la sociedad civil, comisiones públicas de derechos humanos, e instituciones gubernamentales, que realizan visitas a lugares de detención con la finalidad de documentar y dar seguimiento a quejas por tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, para la erradicación de dicha práctica.

Por lo anterior, y en aras de contribuir a la elaboración de dicho Mecanismo, se presenta el siguiente cuestionario:

Guía de preguntas

- Nombre de la Organización, Comisión o Dependencia:
- Responsable de llenado:
- Datos de Contacto:
 - Nombre:
 - Correo electrónico:
 - Teléfono:

1. ¿Qué centros de detención visita? (Reclusorios, agencias ministeriales, estaciones migratorias, hospitales psiquiátricos, otros).

2. Marco normativo. Para realizar visitas a lugares de detención, ¿existe algún acuerdo con alguna dependencia?, ¿con quién? En todo caso, ¿en qué normativa se basa para realizar la visita?

3. ¿Cuáles son los objetivos de sus visitas?

a) prevención, *b)* representación legal de posibles víctimas, *c)* coadyuvancia legal o de otro tipo, *d)* documentación, *e)* rehabilitación, u *f)* otros. (Se pueden contestar uno o más incisos).

4. ¿Cuáles son los resultados esperados de las visitas que se realizan?

a) Informar, *b)* denunciar, *c)* recomendar, *d)* lograr atención en casos específicos de maltrato o tortura, *e)* lograr atención y/o, *f)* propuestas de solución sistémicas, *g)* otros. (Se pueden contestar uno o más incisos).

Para lograr estos resultados, ¿cuáles son las acciones que a raíz de las visitas realizan su organización o institución?

5. Desarrollo de las visitas

a) ¿Eligen a las personas que desean visitar durante las visitas o realizan visitas de constatación de condiciones generales?

b) ¿En qué condiciones tienen acceso a los centros donde se encuentran personas privadas de su libertad? ¿Varía dependiendo del tipo de centro de detención que se trate?

c) ¿Acceden a información respecto al número de detenidos y/o condiciones de detención general?

d) ¿A qué lugares tienen acceso dentro del centro de detención? (Cocina, dormitorios, baños, etc.)

6. Método de trabajo

a) Número de visitas que realiza al mes.

b) Alcance geográfico de las visitas.

c) Duración de las visitas.

d) Frecuencia de las visitas a un mismo lugar de detención o privación de la libertad.

e) Metodología de la entrevista, v. gr. ¿realizan entrevistas en privado?

7. Equipo de trabajo

- a) Número de personas que realizan visitas.
- b) Perfil de las personas.

8. Medición del impacto de sus visitas

- a) ¿Emiten recomendaciones surgidas a raíz de sus visitas, que se dirigen a la prevención de la tortura y los malos tratos?
- b) ¿De qué manera presentan estas recomendaciones? (Oral, escrito, privado o público).
- c) Específicamente, ¿qué informes han emitido?
- d) ¿Cómo verifica o da seguimiento al cumplimiento de sus Recomendaciones?

**OPCIONES PARA LA CONFORMACIÓN
DEL MECANISMO O LOS MECANISMOS
DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA EN MÉXICO
EN CUMPLIMIENTO DEL PROTOCOLO FACULTATIVO
DE LA CONVENCIÓN CONTRA LA TORTURA
Y OTROS TRATOS O PENAS
CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES**

• MARIO SANTIAGO*

* Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid, con especialidad en Derecho Constitucional. Profesor Investigador de tiempo completo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Autor del libro *El principio de igualdad y las acciones afirmativas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, en prensa.

Sumario

145	Introducción
145	Glosario
146	Principios comunes que deberán tomarse en cuenta para todos los posibles organismos
148	Como un organismo autónomo
152	Bases constitucionales de los organismos autónomos en México
154	Leyes que rigen la creación de organismos autónomos e independientes en México
157	Organismo descentralizado, sectorizado o no sectorizado
158	Estructura interna del organismo: Pautas y principios comunes
163	Una entidad dependiente de la Cámara de Diputados
165	Un mecanismo cercano a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o vinculado a ella
164	Atribuciones especiales de este organismo desconcentrado
167	Relación con los organismos encargados de implementar el MNP en las entidades federativas
168	Análisis del potencial de idoneidad para cada una de las opciones
171	Anexo I. Desglose de opciones para la implementación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles o Degradantes

Introducción

En las siguientes páginas se analizará, de forma general, el panorama jurídico mexicano con la finalidad de explorar las posibles alternativas con las que se cuenta para construir un organismo encargado de implementar el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP), el cual, como su nombre indica, prevenga la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Debo hacer notar que cualquier tipo de organismo que se establezca deberá estar sujeto a las normas y los principios generales que constituyen el sistema jurídico mexicano. De ahí que sea necesario señalar, cuando menos de forma somera, las diferentes opciones que nos brinda la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como otros ordenamientos aplicables.

No obstante lo anterior, y atendiendo al carácter *sui generis* del MNP, debemos mostrar una posición menos ortodoxa frente a las normas que constituyen el marco jurídico mexicano. De esta forma, y después de dar un repaso general a las diferentes opciones legales que la Constitución y las normas administrativas nos brindan para establecer un organismo u organismos con las características buscadas, señalaremos algunas alternativas que no tienen antecedentes en México, y que, sin embargo, son perfectamente viables.

Se establecerán los principios comunes que deberá contener cualquier tipo de organismo que se instituya en México. Esto nos permitirá contar con una guía para su diseño idóneo, e inmediatamente después entraré en materia señalando las posibles opciones que se nos presentan a la luz del sistema jurídico mexicano. De forma menos detallada señalaré cuál podría ser la estructura interna del organismo. Por último, daré una opinión personal estableciendo qué institución u organismo es el más idóneo, considerando para ello criterios que me permitan suponer qué opción garantiza mejor la neutralidad, eficiencia y especialización como principios fundamentales del ente hipotético que nos ocupa.

Glosario

CNDH: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Mecanismo: Instrumento de prevención de la tortura que deberá crearse en México en virtud del Protocolo Facultativo.

Organismo: Ente que se pretende crear o designar en México y que se constituiría como el Mecanismo Nacional de Prevención.

Principios de París: Principios Relativos al Estatuto y funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos.¹

Protocolo Facultativo o Protocolo: Protocolo Facultativo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

Seminarios: Se refiere a los seminarios que se realizaron en el marco del Proyecto de Implementación de las Recomendaciones del Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México.

Comisionados: Personal del organismo que se encargue de realizar las visitas a los centros de detención.

Especialistas: Personas de la sociedad civil que podrán intervenir, previa autorización, en las visitas o dar su opinión para emitir las recomendaciones del organismo.

LSPCAPF: Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Principios comunes que deberán tomarse en cuenta para todos los posibles organismos

Independencia. El organismo, en todo caso, tendrá independencia respecto de los tres poderes del Estado. Esto le permitirá gozar de la libertad suficiente para el desempeño cabal de su función. La autonomía técnica en el derecho mexicano se ha entendido como libertad para actuar en el marco, claro está, de la legislación, es decir cumpliendo con el principio de legalidad que constriñe a las instituciones públicas a actuar exclusivamente bajo las facultades expresamente establecidas por las normas jurídicas. La independencia, entiendo, es un concepto menos jurídico, y que defino aquí como libertad de actuación sin injerencias o presiones externas. Esta independencia debe ser prioritaria en el diseño del organismo objeto de este trabajo.

¹ Nota: Los Principios de París tienen su origen en los encuentros internacionales de las Instituciones Nacionales de los Derechos Humanos celebrados en París en octubre de 1991, y adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1993 (Resolución A/RES/48/134 el 20 de diciembre de 1993). En dichos encuentros se examinó y actualizó la información relativa a las instituciones nacionales de derechos humanos existentes. A la reunión asistieron representantes de instituciones nacionales, Estados, las Naciones Unidas, sus organismos especializados, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales.

Carácter especializado del organismo. Deberá estar conformado por especialistas en lo relacionado con la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. El grupo deberá ser multidisciplinario, además de estar comprometido con su labor encomendada.

Desempeño eficiente. Los dos principios anteriores darán lugar a un desempeño eficaz y eficiente de las labores que le sean encomendadas.

Independencia²

En términos generales la independencia frente al gobierno se traduce en la exigencia de que sea un organismo políticamente neutral el que la ejerza.³ La actuación debe ser libre de órdenes e instrucciones gubernamentales. Para que esta independencia sea efectiva, deben existir candados que la aseguren. Uno de ellos consiste en que la participación de los poderes del Estado en la designación y remoción de sus miembros sea limitada.

Los organismos autónomos se han creado con un doble propósito. El primero de ellos es el de buscar esta independencia en sus actuaciones, es decir, neutralidad política; el otro, crear instituciones especializadas, lo que redundará en la eficacia de sus actuaciones.

La doctrina nacional e internacional no ha dudado en afirmar que para el ejercicio de determinadas funciones, cuya finalidad sea garantizar derechos fundamentales, la neutralidad e independencia son exigencias constitucionales.⁴ Por ejemplo, la doctrina en Estados Unidos relacionada con las *independent agencies* (agencias independientes), primeros antecedentes de entidades autónomas dentro del ámbito estatal de ese país, habla de tres propósitos: neutralidad, eficacia y especialización técnica.⁵ Para el caso que nos ocupa, la neutralidad sería un sinónimo de independencia en sus actuaciones.

En el artículo 102 de la Constitución mexicana queda claro que el constituyente buscó esta independencia, por ejemplo, con la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), organismo público autónomo por antonomasia en México. Fue tal la necesidad de otorgarle legitimidad a este organismo que el Congreso no dudó en plasmar en la Constitución los principios que deben regir las actuaciones del mismo.

La independencia, sin embargo, no depende del instrumento jurídico donde esté consagrada. La cualidad de independiente puede ser mandato del legislador, quien

² La autonomía política. La facultad de darse leyes a sí mismo. De ahí que podamos hablar de autonomía regional, como es el caso de los estados, dentro de un régimen federal. Los estados miembros tienen la potestad de darse su propia Constitución, así como crear sus propias leyes reglamentarias.

³ Salvador Martínez, María: *Autoridades independientes. Un análisis comparado de los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Francia, España*. España, Ariel, 2002, p. 254.

⁴ *Ibid.*, p. 266.

⁵ *Ibid.*, p. 107.

tiene facultades constitucionales para crear organismos con autonomía cualificada. Es más, el Ejecutivo, en uso de sus facultades constitucionales puede, mediante decreto, crear órganos que en el ejercicio de sus funciones se manejen con total independencia en la toma de decisiones. Por ello, la independencia es la característica más importante con la que debe contar el organismo. Para asegurarla, propongo una serie de características.

Como un organismo autónomo

Cualquier organismo que se pretenda crear en México deberá contar con ciertas características, en virtud de lo establecido en el Protocolo Facultativo⁶ y los Principios de París. Dichos Principios se han adecuados a la realidad mexicana, enriquecidos en el marco de los Seminarios (o Foros realizados en el marco del Proyecto de Implementación de las Recomendaciones del Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos).

Libertad para otorgarse un reglamento interno. Esta capacidad le permitiría crear normas jurídicas obligatorias en el ámbito interno, sin la intervención de otros organismos estatales, permitiendo el ejercicio libre de sus funciones. Hay que aclarar que, para respetar la división de poderes, esta facultad debe ejercerse sólo para crear normas⁷ reglamentarias de la ley que rijan la vida interna de la institución.⁸ Los reglamentos están subordinados a la ley,⁹ por lo que sólo pueden operar como instrumentos que le otorgan especificidad a la norma general: la ley de la materia. Por tanto, no deben ser más que manuales de operatividad que permitan concretar y hacer más eficientes los mecanismos que se pretendan implementar.

⁶ Aunque tomo estos principios del ensayo de Talía Pedroza, los he reformulado para adecuarlos a lo que me parece una construcción más ideal de los organismos autónomos. Ver Pedroza del Valle, Susana Talhía: "Los organismos constitucionales autónomos en México", en Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio: *Estado De Derecho Y Transición Jurídica*, México, IJ, UNAM, 2002.

⁷ Debo aclarar que este punto es un principio no del Derecho mexicano sino de la doctrina española. Por considerarlo fundamental para el respeto del principio de división de poderes, lo he integrado aquí como un principio que debe acompañar esta facultad normativa de los entes autónomos. Salvador Martínez, María: *Autoridades independientes*, *op. cit.*, p. 282.

⁸ Un ejemplo de esto es el Estatuto del Instituto Federal Electoral, pues dicho estatuto es la norma reglamentaria del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. El Artículo 167 señala que: "La Junta General Ejecutiva elaborará el proyecto de Estatuto, que será sometido al Consejo General por el Secretario Ejecutivo, para su aprobación".

⁹ Así lo señala Alfonso Nava: "[...] el reglamento no puede rebasar el contenido de la ley creando situaciones que ésta no contiene. El reglamento no complementa la ley [...] lo que hace es desarrollar y particularizar las situaciones ya legalmente previstas". Nava Negrete, Alfonso: *Derecho Administrativo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 82.

Autonomía administrativa. Le permitiría autogobernarse internamente sin la dependencia de la administración central o de los otros poderes del Estado. Por ello, su independencia debe garantizarse buscando que ni el titular del Poder Ejecutivo ni los otros poderes puedan dar órdenes e instrucciones sobre su gestión. Para el caso del diseño del organismo que se encargue de prevenir la tortura, resulta indispensable garantizar dicha independencia, pues las propias autoridades en todos los niveles estarían sujetas a la inspección y vigilancia por parte de los expertos que integrarían a aquel.

Capacidad para auto organizarse. Esto implica selección de personal, la facultad de imponer medidas disciplinarias, y la designación de los funcionarios. Lo anterior, por su puesto, no implica plena libertad, pues los entes autónomos, como todo ente público, deben cumplir con principios del derecho establecidos en la Constitución mexicana. Las relaciones de trabajo, por ejemplo, están reguladas por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), por lo que éstas no pueden ser modificadas por reglamentos internos.¹⁰ Tengo la convicción de que no es deseable que las normas que rigen las relaciones de trabajo de los entes públicos sean distintas a las del resto de los entes. La finalidad de los organismos autónomos, como ya se dijo, consiste en buscar independencia en sus actuaciones, aunque por supuesto esto no debe implicar normas especiales que en poco o nada se relacionen con los objetivos buscados en su creación.

Decisiones vinculantes. Las decisiones de los organismos autónomos en México pueden ser o no vinculantes. Por ejemplo, las decisiones que toma el IFE a través de su Consejo General tienen carácter de obligatorias, por lo que éste último es, en todos sentidos, la máxima autoridad administrativa en materia electoral. No es lo mismo tanto para las decisiones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), como para las del resto de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, ya que por disposición expresa del artículo 102 de la Constitución, sus decisiones no tienen carácter vinculante: “Los organismos a que se refiere el párrafo anterior [organismos de protección de los derechos humanos], formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.”

¹⁰ Cabe señalar que la experiencia de los entes autónomos en México sobre este punto no es homogénea. La norma que rige las relaciones laborales en el Instituto Federal Electoral no es la LFTSE, sino el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral. Considero, sin embargo, que esto es un abuso aberrante de lo que se entiende en México como autonomía. La facultad del Instituto Federal Electoral está otorgada por el artículo 41 constitucional, fracción III, párrafo segundo, para crear una norma que regule las relaciones de trabajo de su personal: “Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley Electoral y del estatuto que con base en ella apruebe el Consejo general, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público.”

Dentro de las facultades del organismo encargado de prevenir la tortura no está contemplada la facultad para emitir resoluciones vinculantes. El Protocolo, en su artículo 19, es muy claro al señalar que los mecanismos nacionales tendrán entre sus facultades la de “hacer recomendaciones a las autoridades competentes con el objeto de mejorar el trato y las condiciones de las personas privadas de libertad y de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles [Artículo 19, inciso b]”. Las recomendaciones son sólo eso: peticiones a las autoridades para que se actúe en consecuencia con las medidas aconsejadas.

En este sentido, el organismo que se constituya en México no gozará de autoridad para hacer cumplir sus recomendaciones. Sin embargo, el Protocolo introduce, en sus artículos 4¹¹ y 20,¹² la obligación de los Estados Parte de permitir a los Mecanismos Nacionales las visitas periódicas a los centros de detención. El Estado mexicano queda obligado a aceptar visitas periódicas a lugares de detención por parte del órgano internacional y del o los órganos nacionales, sin que para ello sea necesario un consentimiento especial cada vez que el Subcomité o el MNP planeen realizar una visita a lugares de detención.¹³

Podemos prever la resistencia de las autoridades del Estado mexicano a permitir dichas visitas, sobre todo considerando que se le otorga un verdadero salvoconducto al organismo para realizarlas. Esta libertad, para ser real, debería estar acompañada de una facultad legal para cumplir con el objetivo principal del Protocolo: “establecer un sistema de visitas periódicas a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes.”¹⁴ Aunque en teoría no sería necesario, me parece que es imprescindible que se atribuya dicha facultad al organismo. De esta forma, el personal asignado podrá ingresar a los lugares donde se puedan encontrar personas privadas de su libertad. En consecuencia, propongo que se introduzca dicha facultad en una norma general, para así obligar a las autoridades federales, y en su caso estatales y locales, a brindarle apoyo oportuno y eficaz en la realización de las visitas.

¹¹ Artículo 4 del Protocolo: “Cada Estado Parte permitirá las visitas, de conformidad con el presente Protocolo, de los mecanismos mencionados en los artículos 2 y 3 a cualquier lugar bajo su jurisdicción y control donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad, bien por orden de una autoridad pública o a instigación suya o con su consentimiento expreso o tácito (en adelante denominado lugar de detención). Estas visitas se llevarán a cabo con el fin de fortalecer, si fuera necesario, la protección de estas personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.”

¹² Artículo 20 del Protocolo: “A fin de que los mecanismos nacionales de prevención puedan desempeñar su mandato, los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a darles: [...] c) Acceso a todos los lugares de detención y a sus instalaciones y servicios [...]”

¹³ Véase lo dicho por Debra Long en los comentarios al Protocolo: “El Protocolo Facultativo a la Convención de Las Naciones Unidas Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Un Manual para la Prevención”, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Asociación para la Prevención de la Tortura, Costa Rica, 2004, p. 92 y ss. Nótese que Debra señala que “no será necesario un consentimiento previo”, esto en realidad es un error de interpretación, pues el consentimiento del Estado está otorgado con la firma del Protocolo, el consentimiento previo para realizar visitas que no se requiere es el de la autoridad competente.

¹⁴ Artículo 1º del Protocolo.

En la serie de Seminarios realizados sobre el MNP,¹⁵ hubo consenso respecto a la conveniencia de que el organismo nacional, además de estar integrado por personal que labore de forma permanente en el mismo, deberá contar con un régimen que contemple a especialistas que coadyuven con él. Es necesario que estas personas tengan el carácter de “representantes” del organismo en lo concerniente a la comisión conferida. En sus actuaciones (visitas), deberán presentar previamente un oficio que las habilite como representante e identificarse plenamente como personal actuante de dicho organismo.

Durante las visitas, el personal del organismo “comisionados”, o los especialistas externos, que podemos denominar “representantes”, que hubieren intervenido en las revisiones, deberán realizar informes en los que se harán constar los hechos que les haya conestado.

1. Autonomía financiera: Se podrán determinar cuáles son las necesidades materiales mediante un anteproyecto de presupuesto que, normalmente, es sometido a la aprobación del Poder Legislativo. Los organismos autónomos deben disponer de los recursos suficientes para el desempeño de sus funciones. Esto no implica, por supuesto, una completa libertad en el manejo de sus finanzas, ya que no se escapan de los mecanismos de control financiero. Por ejemplo, por disposición constitucional, todos los organismos públicos, incluidos los autónomos, pueden ser fiscalizados por la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados.¹⁶ Esto también es un mandato legal.¹⁷
2. Personalidad jurídica propia. Es indispensable que el ente de nueva creación sea sujeto de derechos y obligaciones. Se trata de una característica esencial, pues el reconocimiento de personalidad jurídica implica que se constituya en un centro de imputación de derechos y obligaciones. La personalidad jurídica implica la existencia de un patrimonio separado y, por lo tanto, de un presupuesto de gastos e ingresos.

¹⁵ Estos seminarios se realizaron en el marco del Proyecto de Implementación de las Recomendaciones del Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México de OACNUDH. Su cumplimiento se lleva a cabo en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como por diversas dependencias gubernamentales y organizaciones no-gubernamentales, nacionales e internacionales, con el financiamiento de la Comisión Europea.

¹⁶ Artículo 79 constitucional, fracción I: “Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes de la unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.” (Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 1999). “También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.” (Reformado mediante decreto publicado en el Diario oficial de la Federación el 30 de julio de 1999).

¹⁷ Ley de Fiscalización Superior de la Federación: “Artículo 4. Son sujetos de fiscalización superior, los Poderes de la Unión, los entes públicos federales y las demás entidades fiscalizadas. Artículo 5. La fiscalización superior que realice la Auditoría Superior de la Federación se ejerce de manera posterior a la gestión financiera, tiene carácter externo y por lo tanto se lleva a cabo de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales”.

3. Los titulares deben designarse para periodos en los que sólo puedan ser removidos por faltas graves o en casos o circunstancias especiales. Este es uno de los principios más importantes, pues le otorga estabilidad al organismo, lo que se traduce en continuidad en los programas que se implementen.
4. Controles internos. Es recomendable que las autoridades encargadas de prevenir la tortura se configuren como órganos colegiados, ya que esto implica que las decisiones se tomarán de forma democrática, lo que obliga al consenso, y cuando menos a deliberación en los temas más importantes.
5. Carácter técnico. El organismo que se instaure debe constituirse como experto, y con personal especializado.
6. No deberá estar sujeto a instrucciones de ninguno de los tres Poderes de la Unión. Sin embargo, sí debe someterse a controles, inspecciones o fiscalizaciones por parte de las autoridades supremas del Estado. Estos controles nunca pueden ser de carácter técnico, pues le restarían autonomía.
7. Para asegurar la imparcialidad de sus integrantes, debe existir un marco jurídico de incompatibilidades. Por ejemplo, establecer que los titulares no puedan desarrollar actividades de carácter público o privado, con excepción de las no remuneradas en asociaciones docentes, científicas o culturales. Esto se relaciona con lo dicho en el artículo 18.1 del Protocolo, que señala: “Los Estados Partes garantizarán la independencia funcional de los mecanismos nacionales de prevención, así como la independencia de su personal”. Queda claro que para darle cumplimiento a este mandato, tanto el personal permanente de la institución como los “representantes”, deben gozar de un perfil que nos haga presumir su independencia, así como su compromiso con el respeto por los derechos humanos.

Bases constitucionales de los organismos autónomos en México

En México existen cuatro organismos autónomos a nivel nacional, ellos son: El Instituto Federal Electoral (IFE),¹⁸ La Comisión Nacional de los Derechos Humanos,¹⁹ el

¹⁸ Artículo 41 constitucional, fracción III, párrafo primero: “La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el poder legislativo de la unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores. (Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996).”

¹⁹ Artículo 2º: “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto

Banco de México²⁰ y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).²¹ Aunque todos estos entes son considerados autónomos, no comparten las mismas características. Los tres primeros son organismos autónomos constitucionales, es decir, su creación obedeció a un mandato constitucional. Por su parte, la UNAM²² es un organismo autónomo en virtud de lo establecido por una ley federal (aprobada por el Congreso de la Unión). Debemos hacer notar que la Ley Orgánica de la UNAM no usa la palabra autonomía cuando, en su artículo primero, establece qué tipo de ente público es la Universidad, a la que define simplemente como organismo descentralizado del Estado, sin embargo, de la ley se desprende que por su naturaleza jurídica esa institución educativa es en realidad un ente autónomo.²³ Al respecto, la mayoría de los tratadistas en México coinciden en considerar que la UNAM es un ente autónomo en toda regla.²⁴

esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.”

²⁰ Artículo 28 constitucional, párrafo sexto: “El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. (Adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 20 de agosto de 1993).”

²¹ Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México: “Artículo 1.º.- corporación pública —organismo descentralizado del Estado— dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura.”

²² “Artículo 33.- El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un organismo de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.”

²³ “Artículo 2.º.- La Universidad Nacional Autónoma de México, tiene derecho para: I.- Organizarse como lo estime mejor, dentro de los lineamientos generales señalados por la presente Ley; II.- Impartir sus enseñanzas y desarrollar sus investigaciones, de acuerdo con el principio de libertad de cátedra y de investigación; III.- Organizar sus bachilleratos con las materias y por el número de años que estime conveniente, siempre que incluyan con la misma extensión de los estudios oficiales de la Secretaría de Educación Pública, los programas de todas las materias que forman la educación secundaria, o requieran este tipo de educación como un antecedente necesario. A los alumnos de las Escuelas Secundarias que ingresen a los Bachilleratos de la Universidad se les reconocerán las materias que hayan aprobado y se les computarán por el mismo número de años de Bachillerato, los que hayan cursado en sus Escuelas; IV.- Expedir certificados de estudios, grados y títulos. V.- Otorgar, para fines académicos, validez a los estudios que se hagan en otros establecimientos educativos, nacionales o extranjeros, e incorporar, de acuerdo con sus reglamentos, enseñanzas de Bachilleratos o profesionales. Tratándose de las que se impartan en la primaria, en la secundaria o en las escuelas normales, y de las de cualquier tipo o grado que se destinen a obreros o campesinos, invariablemente se exigirá el certificado de revalidación que corresponda, expedido por la Secretaría de Educación Pública, requisito que no será necesario cuando el plantel en que se realizaron los estudios.”

²⁴ Acosta Romero le llama “organismo descentralizado autónomo”. Ver Acosta Romero, Miguel: *Compendio de Derecho Comparado*, México, Porrúa, 1998, p. 268; Pedroza del Valle, Susana Talhía: “Los organismos constitucionales autónomos en México”, *op. cit.*, pp. 181-185.

Leyes que rigen la creación de organismos autónomos e independientes en México

Para la existencia de un organismo autónomo no es necesario consagrar dicha autonomía en la Constitución mexicana.²⁵ La autonomía de la UNAM es prueba de lo anterior, pues, como ya se dijo, la autonomía no está consagrada en la Constitución sino en la Ley Orgánica. Ésta última se promulgó en 1929,²⁶ estableciendo en ese año por primera vez la autonomía de la UNAM. Dicha Ley fue reformada en 1933, otorgándole plena autonomía a la Universidad para organizarse libremente. Una nueva Ley Orgánica vendría en 1945, estableciendo la obligación del Estado de suministrar recursos a la máxima casa de estudios.

La referida Ley otorga a la UNAM autonomía de gobierno, traducida como libertad para gobernarse como mejor le parezca, además de autonomía financiera y de gestión. Aunque tradicionalmente la autonomía era definida por dicho ordenamiento legal, el lunes 9 de junio de 1980 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se adicionaba con una fracción VIII el artículo 3º de la Constitución. En él se establece:

Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus Fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio.

No obstante lo anterior, debo insistir en el hecho de que no es necesario estipular en la Constitución la creación de los entes autónomos. Muchos organismos descen-

²⁵ La norma que dé vida al organismo no necesariamente debe estar contenida en la Constitución, pues el Congreso tiene plenas facultades para legislar la creación de este tipo de organismos. El Artículo 19 constitucional, párrafo tercero, establece: "Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal; toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que **serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.**" Por su parte, el artículo 73, fracción III, señala que el Congreso tiene facultades: "Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión".

²⁶ En 1929, el presidente de la República Portes Gil envió al Congreso de la Unión un proyecto de Ley Orgánica en la que se estableció que la dirección de la Universidad estaría en manos de los profesores, alumnos y egresados universitarios. El Estado se comprometía a subsidiar a la Universidad para que pudiera cumplir con sus objetivos. El 10 de junio se promulgó la Ley Orgánica que dió vida a una autonomía con limitaciones en materia de gobierno, financiera, académica. Ver González Pedrero, Enrique: "A modo de cronología. Notas sobre la Autonomía Universitaria", *Revista de la Universidad de México*, UNAM, México, pp. 68-77. El artículo puede consultarse en línea: <http://www.revistadelauiversidad.unam.mx/1105/pdfs/68-77.pdf>

tralizados son producto de un decreto presidencial. Es el caso del Instituto Nacional de Ciencias Penales.²⁷

Para ser más claro: la creación de organismos descentralizados es una facultad del Congreso de la Unión o del Poder Ejecutivo. Esto se desprende de la lectura de los siguientes artículos constitucionales:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 45, señala:

“Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.”

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece que:

Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II. La prestación de un servicio público o social; o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

²⁷ Ernesto Zedillo Ponce de León, que fuera presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le confería el artículo 89, fracción I, de la Constitución mexicana y con fundamento en los artículos 1o., párrafo tercero; 3o., fracción I; 31; 37 y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 14 y 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, decretó la creación del INACIPE el 4 de noviembre de 1996.

Por su parte, el artículo 15 del anterior ordenamiento señala las características que deben tener los organismos descentralizados:

“En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos:

- I. La denominación del organismo;
- II. El domicilio legal;
- III. El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta Ley;
- IV. Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento;
- V. La manera de integrar el Organismo de Gobierno y de designar al Director General así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;
- VI. Las facultades y obligaciones del Organismo de Gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables;
- VII. Las facultades y obligaciones del Director General, quien tendrá la representación legal del Organismo;
- VIII. Sus Órganos de Vigilancia así como sus facultades; y
- IX. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

El organismo de Gobierno deberá expedir el Estatuto Orgánico en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo. El estatuto Orgánico deberá inscribirse en el Registro Público de organismos descentralizados. En la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la Ley o Decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación.”

Hay que aclarar que la calidad de autónomo no la otorga el término legal utilizado en las normas sino las facultades conferidas, así como los candados que garanticen su real independencia de los Poderes de la Unión.

Organismo descentralizado, sectorizado o no sectorizado

Como se señaló en páginas anteriores, los organismos descentralizados pertenecientes a la administración pública se dividen en sectorizados y no sectorizados. La diferencia entre ellos consiste en que los primeros guardan un vínculo directo con alguna de las secretarías de Estado. Es el caso de la Comisión Nacional para Prevenir la Discriminación, que es definida por la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación²⁸ como organismo descentralizado sectorizado a la Secretaría de Gobernación. Los organismos descentralizados no sectorizados son aquellos que no dependen de ninguna secretaría de Estado ni de ningún otro ente público para su funcionamiento. Son muchos los organismos descentralizados que se encuentran constituidos bajo ese régimen. Por ejemplo, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.²⁹

La descentralización administrativa en México implicó, en un primer momento, la autonomía de funciones. Esto es, personalidad jurídica y patrimonio propios, realización de actividades correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias, así como la prestación de un servicio público social. Lo cierto fue que en última instancia el gobierno conservaba el poder para nombrar a su órgano de dirección o de gobierno, con excepción, claro está, de las autoridades de la UNAM. Esta situación podría traducirse en una menor independencia, pero aunque no tiene por qué ser así en la realidad, el vínculo puede dar pie a un control indirecto.

De ahí que se pensara en la creación de organismos autónomos que estuvieran desvinculados de toda autoridad gubernamental. Los entes autónomos en México gozan de ese estatus por el grado de desvinculación que guardan con los Poderes de la Unión. Como vimos, la CNDH, el Banco de México y el IFE son los tres únicos entes autónomos de nuestro país cuya creación fue por mandato constitucional.

La independencia, sin embargo, no es exclusiva de los entes autónomos, pues como ya se dijo, el régimen jurídico de la UNAM otorga a esa institución plena autonomía para conseguir sus fines.³⁰ Esa autonomía se logró desvinculando la autori-

²⁸ "Artículo 16.- El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, en adelante el Consejo, es un organismo descentralizado sectorizado a la Secretaría de Gobernación, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Para el desarrollo de sus atribuciones, el Consejo gozará de autonomía técnica y de gestión; de igual manera, para dictar las resoluciones que en términos de la presente Ley se formulen en los procedimientos de reclamación o queja, el Consejo no estará subordinado a autoridad alguna y adoptará sus decisiones con plena independencia."

²⁹ "Artículo 1. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, con personalidad jurídica, con patrimonio propio, con autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa, con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal."

³⁰ Artículo 1º de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México: "Impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura."

dad interna de la UNAM de la administración central. Hay que dejar claro que la UNAM forma parte de la administración pública federal en su modalidad de organismo descentralizado. Sin embargo, de hecho su relación con la administración central se reduce al mínimo en virtud de lo señalado por la ley que rige esa Universidad.³¹ En la autoridad universitaria no existe representante del Ejecutivo, ni de ninguno de los otros dos poderes del Estado.

De ahí que, si se decide que el MNP esté a cargo de un organismo descentralizado, se deberá garantizar que la norma que establezca su organización y funcionamiento se abstenga de integrar a representantes de los Poderes de la Unión en los órganos de gobierno que se instituyan, a la postre, como autoridad.

Instaurar en México el MNP implica buscar fórmulas que permitan asegurar el cumplimiento de uno de los principios cardinales que debe regir las actuaciones de éste: la independencia respecto a los poderes del Estado.

Para ello, basta con establecer en su norma de creación que el Poder Ejecutivo no intervendrá en la designación de sus miembros titulares o, si lo hace, que esté imposibilitado para removerlos durante el periodo que dure su cargo. En la verdadera autonomía, la designación de los titulares no está en manos del Ejecutivo. La "neutralización" o independencia se consigue, señala uno de los administrativistas con más prestigio de Iberoamérica, "añadiendo al reconocimiento legal de una personalidad jurídica propia la garantía formal de una autonomía efectiva de desenvolvimiento en el espacio funcional que la ley de creación asigna a estos organismos, garantía que básicamente se instrumenta en el plano orgánico, bien reservado a las propias cámaras el nombramiento de los miembros de sus órganos rectores, bien negándole al gobierno que nombra libremente a éstos la facultad de revocar incondicionalmente dichos nombramientos durante el periodo de mandato (tres, cuatro o más años)".³² De este modo se aseguran, continúa Enterría, unos espacios libres de control gubernamental y una cierta independencia funcional.

Estructura interna del organismo: Pautas y principios comunes

Para que un organismo se desempeñe de forma eficiente es necesario que su personal esté **altamente capacitado**, especialmente en materia de defensa de los derechos humanos.

El organismo, bajo cualquier modalidad jurídica que se instituya, deberá contar con un **órgano colegiado** que podría denominarse órgano de gobierno, si hablamos de un organismo descentralizado, o junta general, si hablamos de un ente autóno-

³¹ El artículo 2, fracción I, de la Ley Orgánica otorga el derecho a la UNAM de "Organizarse como lo estime mejor, dentro de los lineamientos generales señalados por la presente Ley"

³² García de Enterría, Eduardo y Ramón Fernández, Tomás: *Curso de Derecho Administrativo*, T. I, Madrid, Civitas, 2004, p. 433.

mo. Asimismo, dicho organismo deberá contar con un servicio civil (profesional) de carrera que establezca un sistema de oposiciones para el ingreso y ascenso del personal.³³ Lo que permitirá dar vigencia al principio que establece el carácter especializado de la institución.

Personal altamente capacitado

La única forma de lograr lo anterior es establecer un sistema de oposiciones³⁴ que garantice que el personal que integre el organismo tenga los conocimientos teóricos y técnicos necesarios para el fiel desempeño de su función.

Puede parecer baladí señalar las ventajas que existen en la incorporación de un sistema de oposiciones y de formación de los funcionarios, sin embargo, en México ese sistema es de reciente creación y la práctica común es todavía contraria a su cabal funcionamiento, así que vale la pena señalar que este sistema permite el ingreso de las personas con mayor cualificación. Esto es doblemente importante tratándose de un órgano como el que nos ocupa, pues sus características obligan a que su personal esté altamente capacitado, y a que se garantice la estabilidad en el empleo, tan necesaria en una dependencia especializada. Con el sistema de oposiciones se evita también la práctica común en la administración pública mexicana, así como de las entidades autónomas, de ingresar a través de redes de amistades (palancas); sistema que perjudica en demasía a las instituciones de nuestro país.

Para que las oposiciones sean democráticas necesitan ser públicas. Este espíritu es el de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF), que en su artículo 23 señala que:

El reclutamiento se llevará a cabo a través de convocatorias públicas abiertas para ocupar las plazas del primer nivel de ingreso al Sistema.

Es necesaria la creación de un sistema de ascensos y de promoción dentro del organismo que permita una mejora del nivel de personal. Para que estos sistemas de ascenso sean justos, deben tomarse en cuenta algunos criterios que establece la LSPCAPF.³⁵

³³ Es de notar que de las propuestas que hace la sociedad civil en España respecto a la conformación del MNP, sugieren que los integrantes del mecanismo no forman parte de la administración pública y por lo tanto no sean funcionarios públicos. La sugerencia aquí de implementar el servicio civil de carrera da ciertas garantías de "neutralidad", pero es posible también que la limite por el interés que crea en los mismos integrantes del Mecanismo.

³⁴ La palabra correcta es oposición y no concurso, que es la usada por la LSPCAPF, pues la oposición, a diferencia del concurso, implica la aplicación de ejercicios que los aspirantes someten al juicio de un tribunal.

³⁵ "Artículo 37.- Los servidores públicos de carrera podrán acceder a un cargo del Sistema de mayor responsabilidad o jerarquía, una vez cumplidos los procedimientos de reclutamiento y selección contenidos en esta Ley. Para estos efectos, los Comités deberán tomar en cuenta el puntaje otorgado

Si el organismo se configura como parte de la administración pública centralizada, tendrá que cumplir con la LSPCAPF y establecer un sistema de oposiciones para cubrir las vacantes, así como un sistema de ascensos y de promoción. En cambio, si es descentralizado, deberá crearse un sistema propio tomando como base los principios contenidos en la LSPCAPF (artículo primero). Para el caso de un organismo autónomo, deberá crearse un procedimiento especial para la incorporación de funcionarios muy estricto, que garantice que se incorporen los mejores aspirantes. Lo mismo si se decide que el organismo dependa de la Cámara de Diputados.

El proceso de selección podría consistir en audiencias públicas donde se entrevista a los candidatos. Los requisitos que se proponen para ser exigidos en la convocatoria de las oposiciones, serían:

- a) Experiencia previa y dedicación a temas relacionados con la privación de la libertad (de carácter profesional, académico, de investigación, de gestión).
- b) Integridad moral.
- c) No presentar ninguna incompatibilidad para desempeñar las funciones requeridas.
- d) En el entendido de que se pretende conformar un organismo multidisciplinario, sería necesario contar con personal capacitado en diferentes áreas: pedagogos, arquitectos e ingenieros que conozcan de infraestructura de centros de reclusión, expertos en nutrición, psicólogos, entre otros. Todos ellos conformarían el cuerpo de expertos que asesorarían en las recomendaciones, estableciendo criterios ideales de trato a las personas privadas de su libertad para su mandato de prevención.

Instauración de oposiciones y concursos para la designación del personal

En México no existe un sistema objetivo de designación del personal de los organismos públicos. La LSPCAPF es del 2003 y primera de este tipo en nuestro país.³⁶

Cabe hacer notar que en otros países se cuenta con leyes similares a la LSPCAPF desde hace muchos años. La "Pendleton Act", en Estados Unidos, crea, en 1883, la Civil Service Comisión, organismo que tiene por tarea apreciar la aptitud de los aspi-

al servidor público en virtud de sus evaluaciones del desempeño, promociones y los resultados de los exámenes de capacitación, certificación u otros estudios que hubiera realizado, así como de los propios exámenes de selección en los términos de los lineamientos que emitan los Comités. Para participar en los procesos de promoción, los servidores profesionales de carrera deberán cumplir con los requisitos del puesto y aprobar las pruebas que, para el caso, establezcan los Comités en las convocatorias respectivas."

³⁶ Su antecedente es el Acuerdo que crea La Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera, como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la Instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal. El artículo séptimo transitorio de la

rantes a empleos públicos con el fin de terminar con el favoritismo político. En el Reino Unido se regula la designación de los empleos públicos desde 1845 con la creación de la Civil Service Commission.³⁷

En México, la LSPCAPF establece que sus disposiciones son obligatorias para la administración pública federal y no para la administración pública paraestatal. Lo que implica que no es aplicable para los organismos descentralizados. No obstante, la propia ley, en su artículo primero, párrafo segundo, establece que:

Las entidades del sector paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de la presente Ley.

Tampoco los organismos autónomos están obligados por la Ley señalada, por lo que han creado su propio servicio civil de carrera. Por ejemplo, el Instituto Federal Electoral, en virtud de la Constitución —artículo 41, fracción III—, del COFIPE y de su Estatuto Interno, cuenta con un “Servicio Profesional de Carrera”. Sin embargo, el sistema es poco eficiente y no garantiza la estabilidad en el empleo que permita la formación continua de su personal,³⁸ lo cual es mandato constitucional:

Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral [...] (Artículo 41 constitucional, fracción III, párrafo tercero).

Por las peculiaridades del organismo es necesario que los puestos más altos sean cubiertos mediante concurso público, que deberá ser publicitado en el Diario Oficial de la Federación. La convocatoria deberá establecer los requisitos para presentarse al concurso.

Ello permitirá que los candidatos puedan presentarse en los términos y los tiempos establecidos en la convocatoria, de modo tal que exhiban la documentación acreditativa de sus méritos, experiencia, *curriculum vitae* y demás requisitos exigibles.

Las candidaturas podrán ser examinadas y aprobadas por las dos terceras partes de un Consejo Consultivo creado ex profeso y compuesto por expertos, personas de reconocido prestigio por su labor a favor de los derechos humanos y en general profesionales de la prevención de la tortura, así como representantes de la sociedad civil con experiencia en este mismo ámbito. En este sentido, la composi-

LSPCAPF abroga dicho Acuerdo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1983 y el Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de junio de 1984.

³⁷ Prada, Ramón: *Derecho Administrativo, Tomo II, Organización y Empleo Público*, Madrid, Marcial Pons, 2004, p. 407 y ss.

³⁸ Los recientes despidos masivos del personal del IFE demuestran esta afirmación.

ción del organismo mexicano debería seguir los Principios de París (Principio B (1) sobre Composición y garantías de independencia y pluralismo):

La composición de la institución nacional y el nombramiento de sus miembros, por vía de elección o de otro modo, deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, en particular mediante facultades que permitan lograr la cooperación eficaz o la participación de los representantes de:

- Las organizaciones no gubernamentales competentes en la esfera de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación racial, los sindicatos, las organizaciones de personalidades científicas;
- Las corrientes de pensamiento filosófico y religioso;
- Los universitarios y especialistas cualificados;
- El Parlamento;
- Las administraciones (de incluirse, los representantes de las administraciones sólo participarán en los debates a título consultivo).

De acuerdo con estas directrices, el organismo debe estar formado por un equipo multidisciplinario que incluya a juristas, médicos, expertos forenses, psicólogos, psiquiatras, trabajadores sociales, especialistas en derechos humanos, en sistemas penitenciarios y policiales, y especialistas de ONG. Es importante, también, contar con la participación tanto de víctimas de la tortura y malos tratos, como de familiares de personas detenidas. Asimismo, el equipo reflejará un balance de género. El organismo contará con una base de datos que contenga una lista de expertos que podrán desempeñar la función de “representantes” del MNP al ser autorizados para ejercer funciones propias de éste.

Organismo colegiado

La composición deberá ser plural, en atención al Principio de París aludido anteriormente, y con representación de las principales minorías nacionales.³⁹

Los órganos colegiados se integran, por definición, con tres o más personas. El Presidente es su figura central y puede ser electo o designado. La modalidad debe ser establecida en la norma (Ley Orgánica, Decreto e incluso Reglamento Interno).

³⁹ En atención a lo dicho por el artículo 18.2 del Protocolo los Estados Partes “[...] Se tendrá igualmente en cuenta el equilibrio de género y la adecuada representación de los grupos étnicos y minoritarios del país.”

Normalmente se establece en las normas que en caso de quedar vacante la presidencia, sea sustituida temporalmente por el vicepresidente que corresponda o, en su defecto, por el miembro de mayor jerarquía.

Las funciones del presidente pueden ser sólo formales, esto es, representar al órgano o dar el visto bueno a las actas o acuerdos. Las facultades pueden ir más allá al controlar convocatorias, decidiendo la fecha y hora de las sesiones, o fijar el orden del día. Normalmente modera o suspende los debates por causas justificadas, y cuenta con voto de calidad para dirimir empates.

Para el organismo que nos ocupa, se propone que uno de los miembros del órgano colegiado, mediante votación interna, sea su presidente, el cual representará al organismo durante el tiempo que dure su mandato. A fin de otorgarles libertad en sus decisiones e intentar eliminar cualquier tipo de compromiso con el gobierno, se propone que el mandato de todos los miembros dure seis años, pareciéndome razonable que dicho mandato comience al término del tercer año de gobierno del presidente de la República en turno, y concluya al terminar los tres primeros años de la presidencia siguiente.

Una entidad dependiente de la Cámara de Diputados

Un organismo encargado de prevención de la tortura puede depender de la Cámara de Diputados. Como ejemplo, en el sistema jurídico mexicano figura la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados (ASF).

La ASF cuenta con autonomía técnica, y así lo señala el artículo 79 de la Constitución, cuando establece que:

La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, de la Cámara de Diputados tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.⁴⁰

Esa autonomía, sin embargo, no es plena, como señala el artículo 3 de la Ley Reglamentaria del artículo 79 constitucional:

La revisión de la Cuenta Pública, está a cargo de la Cámara la cual se apoya para tales efectos, en la Auditoría Superior de la Federación, misma que tiene a su cargo la fiscalización superior de la propia Cuenta Pública y goza de **autonomía técnica y de gestión** para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, de conformidad con lo establecido en esta Ley.

⁴⁰ Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 30 de julio de 1999.

Los antecedentes de la ASF en nuestro país los encontramos en el México colonial, pues el Consejo de Hacienda, organismo homólogo de aquella época, nace en 1593.⁴¹ En el artículo 79 de la Constitución de 1917 se estableció la facultad del Congreso de expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.⁴²

Aunque por su naturaleza jurídica depende de la Cámara de Diputados, en virtud de su autonomía técnica goza de libertad en sus actuaciones. Podríamos aventurarnos a señalar que se maneja con independencia. Esto se garantiza, o cuando menos se pretende garantizar, con un mandato largo del titular de la dependencia (8 años), del cual sólo puede ser removido por faltas graves contenidas en la ley.⁴³

El MNP podría estar vinculado a la Cámara de Diputados como lo está la Auditoría Superior. No obstante, para cumplir de forma cabal el principio de autonomía técnica y de gestión, con el que debe contar el organismo que implemente los mecanismos de prevención de la tortura, se podría buscar que los titulares del órgano de gobierno, o como se denomine a la autoridad colegiada del ente de futura creación, tengan el carácter de inamovibles, o sólo puedan ser removidos bajo circunstancias muy graves relacionadas con sus actuaciones.

Un ejemplo de esta vinculación en el ámbito internacional lo encontramos en el "Defensor del Pueblo" español. La Constitución de aquel país, en su artículo 54, señala: "Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrán supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales."⁴⁴

El Defensor del Pueblo tiene independencia de cualquier poder del Estado, y así lo establece el artículo 6 de su Ley Orgánica:

El Defensor del Pueblo no estará sujeto a mandato imperativo alguno. No recibirá instrucciones de ninguna Autoridad. Desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio.

⁴¹ Solares Mendiola, Manuel: *La Auditoría Superior de la Federación: Antecedentes y perspectiva jurídica*, México, UNAM, 2004.

⁴² Artículo 79: "El Congreso tiene la facultad: [...] XXIV. Para expedir la ley orgánica de la Contaduría Mayor."

⁴³ "Artículo 71.- El Auditor Superior de la Federación durará en el encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido por la Cámara por las causas graves a que se refiere el artículo 81 de esta Ley, con la misma votación requerida para su nombramiento, así como por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Si esta situación se presenta estando en receso la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente podrá convocar a un periodo extraordinario para que resuelva en torno a dicha remoción."

⁴⁴ La Ley Orgánica del 3 de abril de 1981 establece que "El Defensor del Pueblo es el alto comisionado de las Cortes Generales designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales. Ejercerá las funciones que le encomienda la Constitución y la presente Ley".

Lo mismo reitera el artículo primero del Reglamento Interno:

El Defensor del Pueblo, en cuanto Alto Comisionado de las Cortes Generales para la defensa de los derechos comprendidos en el título I de la Constitución, podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales.

1. El Defensor del Pueblo no estará sujeto a mandato imperativo alguno. No recibirá instrucciones de ninguna autoridad y desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio.
2. Ejercerá las funciones que le encomienda la Constitución y su Ley Orgánica.⁴⁵

Un mecanismo cercano a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o vinculado a ella

Existe la opción de que el MNP esté vinculado a la CNDH. Así como existen organismos que dependen de alguno de los tres Poderes de la Unión, es posible crear un organismo vinculado a algún organismo autónomo.

Me parece que, de concretarse esta opción, lo más adecuado para cumplir con los objetivos del Protocolo y con los Principios de París que buscan la independencia del mecanismo, sería la creación de un organismo “desconcentrado” de la CNDH con características especiales.

Como sabemos, la CNDH está constituida por un Presidente, una Secretaría Ejecutiva y hasta 5 Visitadores Generales.⁴⁶ Así que si se decide que el MNP se ubique en la estructura de la CNDH, deberá modificarse el artículo 5 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para crear un nuevo órgano desconcentrado de la CNDH.

Para cumplir cabalmente con los Principios de París —Principio B (1)—, un órgano colegiado no deberá ser designado por el Presidente de la Comisión. No desconozco que la designación y remoción de los visitadores es una atribución del titular de la CNDH, según su Reglamento Interno.⁴⁷

⁴⁵ Reglamento de organización y funcionamiento del defensor del pueblo, aprobado por las mesas del Congreso y del Senado, a propuesta del defensor del pueblo, en su reunión conjunta de 6 de abril de 1983 (1) (BOE —Boletín Oficial del Estado— Número 92, del 18 de abril de 1983). El texto constitucional, así como la Ley Orgánica y el Reglamento pueden encontrarse en línea: <http://www.defensordel-pueblo.es/index.asp?destino=todosobredefensor.asp> Se accedió a la página el 19 de marzo de 2007.

⁴⁶ Artículo 5 de la Ley de la CNDH: “La Comisión Nacional se integrará con un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, hasta cinco Visitadores Generales, así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones. La Comisión Nacional, para el mejor desempeño de sus responsabilidades, contará con un Consejo.”

⁴⁷ Así lo establece el artículo 21, fracción X, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicado el 29 de septiembre de 2003 en el Diario Oficial de la Federación: “Con las excepciones establecidas en la Ley y en este Reglamento, corresponde al presidente de la

Sin embargo, el titular de este órgano desconcentrado de la CNDH, atendiendo a los Principios arriba señalados, no debería estar a cargo de una sola persona (visitador) sino de un órgano colegiado. En todo caso, los miembros de este órgano colegiado se escogerían a través de un concurso público. Además, en el proceso de designación deberán tomarse en cuenta las opiniones de profesionales.

La autoridad de la CNDH podrá estar representada y sumarse al órgano colegiado que estará al frente del organismo de nueva creación que nos ocupa. Si consideramos que el órgano colegiado esté conformado por 10 miembros, una de esas 10 plazas estaría reservada para un integrante de la CNDH. El resto de los miembros serían elegidos de entre los postulantes que se hayan presentado a concurso público anunciado en el Diario Oficial de la Federación.

Por lo anterior, sería necesario modificar la Ley Orgánica de la CNDH para crear este organismo “desconcentrado”. Ello le otorgaría independencia y consagraría los principios que hemos señalado en este documento, relacionados con la designación del personal: oposiciones y concursos públicos. Hecho lo anterior, sería necesario dotar al organismo de facultades reglamentarias para que goce de total autonomía (presupuestaría, de gestión, independencia técnica, etc.).

Atribuciones especiales de este organismo desconcentrado

Como sabemos, por mandato constitucional⁴⁸ y legal,⁴⁹ los organismos de protección de los derechos humanos, tanto el nacional (CNDH) como los estatales,⁵⁰ conocen de quejas relacionadas con las “presuntas violaciones a los Derechos Humanos”.

Comisión Nacional nombrar y remover libremente a todo el personal, con apego a lo dispuesto en las fracciones VII y IX del apartado B del artículo 123 constitucional, así como en el Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la misma Comisión Nacional.

“Se reserva en exclusiva al Presidente de la Comisión Nacional el nombramiento y remoción de los Visitadores Generales, del Secretario Ejecutivo, del Secretario de Administración, del Coordinador General de Comunicación y Proyectos y de los Directores Generales de sus respectivas áreas, así como la designación de los titulares de las Unidades Administrativas que apoyan el despacho de los asuntos que corresponden directamente a esta Presidencia.”

⁴⁸ El artículo 102, apartado B, de la Constitución, señala: “El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del poder judicial de la federación, que violen estos derechos”.

⁴⁹ Artículo 3 de la Ley de la CNDH: “La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación”.

⁵⁰ El artículo 3 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal establece: “La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal conocerá de quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a cualquier autoridad o servidor

La CNDH actúa de oficio o a petición de parte, en atención a hechos actuales que puedan constituir violaciones de derechos.⁵¹ Sin embargo, por mandato legal, también tiene facultades preventivas. Así lo establece el artículo sexto de su Ley Orgánica: "La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones: [...] XI. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de Derechos Humanos". No obstante, cabe señalar que el reglamento de la CNDH no ahonda en este sentido.

Como queda claro en el Protocolo Facultativo, permitir las visitas a los lugares donde se puedan encontrar personas privadas de la libertad es una obligación de los Estados Parte.⁵² Estas visitas, para que sean realmente herramientas eficaces para prevenir la tortura, deben realizarse de forma periódica sin que estén relacionadas con una queja o con la investigación de presuntas violaciones a los derechos humanos.

Relación con los organismos encargados de implementar el MNP en las entidades federativas

Es un principio de derecho internacional que todo lo relativo a la responsabilidad internacional de un Estado se rija en dicho ámbito, independientemente de lo que disponga el derecho interno.

El sistema federal en México impone la distribución de competencias. Esto implica que el organismo que vaya a crearse a nivel nacional no operará a nivel estatal (cuando menos no de forma regular), haciendo necesaria la implementación de mecanismos estatales para prevenir la tortura. Una propuesta que me parece sensata es la creación de organismos estatales inspirados en la estructura del nacional, vinculada con ella, o cualquier otro tipo de mecanismo que cumpla con los Principios de París.

Independientemente de cómo se implementen los mecanismos para prevenir la tortura en las entidades federativas, lo cierto es que todos deberán colaborar de forma estrecha en la prevención de la tortura, pues es por todos conocido que, en las principales violaciones a los derechos humanos en nuestro país, están involucra-

público que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la administración pública del Distrito Federal o en los órganos de procuración y de impartición de justicia que ejerzan jurisdicción local en el Distrito Federal".

⁵¹ Artículo 6 de la Ley de la CNDH: "La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones: I. Recibir quejas de presuntas violaciones a Derechos Humanos; II. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de Derechos Humanos en los siguientes caso [...]."

⁵² Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, "Artículo 1. Cada Estado Parte permitirá las visitas, de conformidad con el presente Protocolo, de los mecanismos mencionados en los artículos 2 y 3 a cualquier lugar bajo su jurisdicción y control donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad, bien por orden de una autoridad pública o a instigación suya o con su consentimiento expreso o tácito (en adelante denominado lugar de detención). Estas visitas se llevarán a cabo con el fin de fortalecer, si fuera necesario, la protección de estas personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes."

dos (coludidos) funcionarios de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y local). De ahí que, respetando los principios del federalismo, deba existir un estrecho diálogo, y por lo tanto, vinculación y colaboración entre las instituciones estatales y la nacional por crear. Para ello, el Congreso de la Unión deberá emitir las leyes correspondientes que hagan de esto una realidad.

Análisis del potencial de idoneidad para cada una de las opciones

Cualquier organismo que pretenda crearse debe contar con legitimidad democrática. Podemos considerar que las instituciones son o no democráticas atendiendo a dos criterios: observando su estructura y atendiendo a su origen. Primer criterio: tendrán una estructura democrática aquellas que, por su naturaleza, se apeguen a las exigencias de la democracia. Segundo criterio: la institución tendrá ese atributo si fue creada por vías democráticas, es decir, si la norma en virtud de la cual fue constituida en su momento se aprobó democráticamente: a través de una institución de la misma índole.⁵³

Pues bien, el organismo que nos ocupa debe contar con estos dos elementos de legitimidad, aunados a ciertas características ya señaladas y que conviene destacar, cualquiera que sea su naturaleza (autónoma, descentralizada o desconcentrada de la CNDH):

- a) Contar con un órgano colegiado elegido por concurso público.
- b) Proceso de selección acompañado de consultas con profesionales de la prevención de la tortura y representantes de la sociedad civil con experiencia en este mismo ámbito.
- c) Los titulares serán inamovibles y se establecerá un sistema de incompatibilidades.
- d) El organismo estará integrado por personal experto designado por oposición, así como por representantes de diferentes disciplinas que coadyuven al organismo para realizar visitas, recomendaciones y propuestas de modificaciones legales.

Se dijo que para la creación del organismo descentralizado no eran necesarias reformas constitucionales, sin embargo, para asegurar que su permanencia no dependa de los caprichos del titular del Poder Ejecutivo, sería conveniente que no fuera creado por decreto presidencial sino por ley emanada del Congreso. De esta forma se asegura que el presidente no tenga el poder de desaparecerlo a su antojo.

⁵³ Sobre estos dos criterios me baso en lo dicho en Ferreres Comella, Víctor: *Justicia constitucional y democracia*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, p. 47 y ss.

Si se opta por la creación de un organismo autónomo, tampoco sería necesario reformar la Constitución. No obstante, si se reforma tendría como ventaja principal la de asegurar su permanencia, en virtud de que la Constitución mexicana es de las llamadas "rígidas", y su modificación implica mayores requisitos que las reformas legales.

Otra ventaja es la legitimidad democrática con la que se revestiría dicho ente, pues una reforma constitucional implica una votación favorable de las dos terceras partes de los legisladores integrantes del Congreso de la Unión, y aprobada por la mayoría de las legislaturas de los Estados.⁵⁴

BIBLIOGRAFÍA ADICIONAL

LÓPEZ Guerra, Luis: *La función de control de los parlamentos. Problemas actuales*, en *El Parlamento y sus transformaciones*, Madrid, Tecnos, 1990.

RUBIO Llorente, Francisco. *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

⁵⁴ "Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados." (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de octubre de 1966. modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Octubre de 1986). Congreso de la unión o la comisión permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas. (Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de octubre de 1966).

**OPCIONES PARA LA CONFORMACIÓN
DEL MECANISMO O LOS MECANISMOS
DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA EN MÉXICO**

**ANEXO I
DESGLOSE DE OPCIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN
DEL MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN
DE LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES,
INHUMANOS O DEGRADANTES**

En el presente documento se ofrecen algunas pautas que pueden servir como referentes en el debate sobre cómo hacer efectivos los principios contenidos en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, tomando en cuenta las opciones de ubicación institucional exploradas en el ensayo al que se anexa este desglose. Estas pautas son la puesta en práctica de los principios básicos que permean el Protocolo Facultativo, tales como la independencia del mecanismo garantizada mediante su carácter profesional, multidisciplinario, transparente, así como la amplia representatividad de distintos sectores de la sociedad civil en su integración; su establecimiento firme mediante una figura jurídica propia dentro del marco jurídico nacional y la habilitación de las facultades relacionadas con las visitas a lugares de detención que exigen el Protocolo; el proceso de diálogo con las instituciones para implementar recomendaciones y la capacidad de comunicación directa con el Subcomité de Prevención.

En este mismo sentido, el desglose no se presenta como una única opción en la ejecución en México del Protocolo Facultativo. Es más bien un intento de aterrizar los principios que buscan que el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) se configure como un instrumento eficaz en el cumplimiento del deber de erradicar del territorio nacional la práctica de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; deber que, más allá de ser de tipo jurídico, es una obligación moral urgente que no puede soslayarse.

El Protocolo Facultativo, como todo tratado internacional ratificado por el Estado mexicano, es una norma obligatoria en todo el territorio nacional. No obstante, para lograr un efectivo cumplimiento de dicho Protocolo es necesaria una reglamentación que determine la ejecución práctica de las obligaciones del Estado. En este sentido, el desglose no desarrolla plenamente el tema de implementación en el marco del federalismo,¹ ni aterriza los aspectos más detallados sobre el acceso y la

¹ El debate se centra en la posibilidad de facultar un MNP creado a nivel federal, de visitar lugares de detención estatales, aun cuando no hayan detenidos federales, o no se trate de una materia de competencia federal. En este sentido, algunas voces han manifestado que la naturaleza de ley general que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a los tratados internacionales, tales como el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura, permitiría, desde el nivel federal, comprometer a las entidades federativas con ciertas tareas en cumplimiento de ese compromiso internacional. En este sentido podemos citar la siguiente Tesis aislada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: "tratados internacionales. se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un

utilización de la información por parte del MNP. Sin embargo, se ofrecen algunas pautas para su adecuada implementación en el marco jurídico nacional.

Así, el presente documento busca contribuir a los debates posteriores que tengan por objeto consensuar la estructura institucional que tendrá el MNP. Aquí están recogidas las obligaciones del Protocolo Facultativo, los documentos explicativos de la Asociación para la Prevención de la Tortura, así como las conclusiones de los seminarios y talleres que se realizaron en el marco del proyecto Implementación de las Recomendaciones derivadas del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (OACNUDH), llevado a cabo por su Oficina en México, en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores, y en cuyas actividades participaron y acudieron miembros de organizaciones de la sociedad civil, de las comisiones de derechos humanos nacional y estatales, y de muchas de las instituciones gubernamentales que custodian a personas privadas de libertad.

Resumen

Con el único fin de presentar un documento consistente, se desarrolla una de las opciones para ubicar al MNP en el sistema jurídico mexicano como un organismo de la administración pública federal descentralizado y no sectorizado, creado mediante ley general del Congreso. Sin embargo, esta misma propuesta podría adaptarse para hacer depender al organismo del Congreso o de la misma Comisión Nacional de Derechos Humanos. En las notas al pie de página se exploran las variaciones que implicarían otras alternativas a tomarse en cuenta en la configuración del organismo.

Buscando que este documento sea una herramienta útil en futuras discusiones, se intentó que contara con los fundamentos jurídicos suficientes, de ahí que se haga referencia a las normas nacionales e internacionales aplicables. En otros momentos, para motivar algunas propuestas, se citan documentos analíticos como los de la Asociación para la Prevención de la Tortura, o las conclusiones de los foros y propuestas de legislación comparada.

segundo plano respecto de la constitución federal. [...] esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. [...]". Por otra parte, el ejercicio de discusión y debate llevado a cabo en México en torno a la implementación del Protocolo Facultativo, concluyó que era necesario aprovechar la infraestructura y conocimiento tanto de las comisiones públicas de derechos humanos como las ONG que ya vienen realizando visitas a lugares de detención. Sin embargo, no se ha desarrollado en detalle la modalidad de este aprovechamiento. Tendrá que ser abordado en el modelo que resulte del o los mecanismos nacionales de prevención en México. Para mayor información sobre las organizaciones, comisiones de derechos humanos e instituciones que hoy en día realizan visitas a lugares de detención, véase la primera investigación de este volumen realizada por Marisol Méndez Cruz.

DESGLOSE DE OPCIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES

Ley² que crea³ el mecanismo nacional para prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

TÍTULO PRIMERO. Disposiciones generales

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1. La presente Ley es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional. Tiene como finalidad crear un Mecanismo para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, en cumplimiento al Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.⁴

Artículo 2. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

- I. **Protocolo Facultativo:** Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.⁵

² La Asociación para la Prevención de la Tortura recomienda que los mecanismos nacionales de prevención tengan su expresión en los instrumentos jurídicos de mayor jerarquía como la Constitución o leyes. Lo anterior se relaciona con el establecimiento de la independencia del Mecanismo Nacional. Véase: *Establecimiento y Designación de los Mecanismos Nacionales de Prevención* (APT), Octubre 2006), punto 4.2.

³ El Protocolo Facultativo refiere que el Estado Parte "mantendrá, designará o creará, a más tardar un año después de la entrada en vigor del presente Protocolo, uno o varios mecanismos nacionales independientes para la prevención de la tortura a nivel nacional." (Artículo 17 del Protocolo.)

⁴ Se maneja la opción de que el organismo sea creado mediante una Ley general, sin embargo, los principios que deben respetarse en la creación del organismo pueden consagrarse válidamente en un decreto presidencial. Recordemos que el Poder Ejecutivo, en uso de sus facultades constitucionales puede, mediante decreto, crear un organismo descentralizado. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 45, señala: "Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten". Las condiciones de su independencia dependerán de las reglas de su conformación, la posibilidad de contar con un presupuesto propio, y las otras características esenciales como las mencionadas en los Principios de París e incorporadas por referencia al Protocolo Facultativo.

⁵ Adoptado y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 77/199, de 18 de diciembre de 2002. Signado por el Estado Mexicano el 23 de septiembre de 2003 y ratificado el 11 de abril de 2005.

- II. **Subcomité:** Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes del Comité contra la Tortura, el cual desempeñará las funciones previstas en el Protocolo Facultativo y en esta Ley.⁶
- III. **Mecanismo Nacional de Prevención:** Estructura creada en México para prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en cumplimiento del Protocolo Facultativo.⁷
- IV. **Consejo Nacional para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes:** Organismo establecido en el Artículo 3 de esta Ley que se configura como Mecanismo Nacional de Prevención (en adelante denominado Consejo Nacional de Prevención o simplemente Consejo).

⁶ El Artículo 2.1. del Protocolo Facultativo señala: “Se establecerá un Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes del Comité contra la Tortura (en adelante denominado el Subcomité para la Prevención) que desempeñará las funciones previstas en el presente Protocolo”. Artículo 5: “1. El Subcomité para la Prevención estará compuesto de diez miembros. Una vez que se haya registrado la quincuagésima ratificación del presente Protocolo o adhesión a él, el número de miembros del Subcomité para la Prevención aumentará a veinticinco. 2. Los miembros del Subcomité para la Prevención serán elegidos entre personas de gran integridad moral y reconocida competencia en la administración de justicia, en particular en materia de derecho penal, administración penitenciaria o policial, o en las diversas materias que tienen que ver con el tratamiento de personas privadas de su libertad. 3. En la composición del Subcomité para la Prevención se tendrá debidamente en cuenta una distribución geográfica equitativa de los miembros y la representación de las diferentes formas de civilización y sistemas jurídicos de los Estados Partes. 4. En esta composición también se tendrá en cuenta la necesidad de una representación equilibrada de los géneros sobre la base de los principios de igualdad y no discriminación. 5. El Subcomité para la Prevención no podrá tener dos miembros de la misma nacionalidad. 6. Los miembros del Subcomité para la Prevención ejercerán sus funciones a título personal, actuarán con independencia e imparcialidad y deberán estar disponibles para prestar servicios con eficacia en el Subcomité para la Prevención.” El Subcomité ha sido integrado y cuenta con 10 miembros, uno de los cuales es mexicano y quien fue seleccionado como candidato por el gobierno mexicano mediante un proceso de convocatoria pública y selección en que participaron organizaciones de la sociedad civil que integran la Subcomisión de Armonización, integrante de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos del Gobierno Federal.

⁷ El artículo 17 del Protocolo Facultativo señala: “Cada Estado Parte mantendrá, designará o creará, a más tardar un año después de la entrada en vigor del presente Protocolo o de su ratificación o adhesión, uno o varios mecanismos nacionales independientes para la prevención de la tortura a nivel nacional. Los mecanismos establecidos por entidades descentralizadas podrán ser designados mecanismos nacionales de prevención a los efectos del presente Protocolo si se ajustan a sus disposiciones”. Uno de los consensos a los que se llegó en la serie de seminarios realizados en el marco del Proyecto de Implementación de las Recomendaciones del Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México fue la creación de un Mecanismo “mixto”: “Durante el seminario, se llegó a un consenso sobre la conveniencia de *aprovechar la infraestructura de las comisiones públicas de derechos humanos, tanto estatales como nacional, para implementar el Protocolo en México.*” (Conclusiones del foro de julio de 2005) “Asimismo, hay *consenso sobre la necesidad de garantizar la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en el MNP, encaminado al establecimiento de un **organismo mixto** que aproveche la experiencia y fortalezas tanto de las comisiones públicas de derechos humanos como de la sociedad civil.*” (Conclusiones del foro de julio de 2005). Se dijo también que el Mecanismo Nacional no podría sustituir la labor de los Organismos no Gubernamentales, así como la de las comisiones públicas de derechos humanos que ya realizan visitas a los lugares de detención.

- V. **Visitas:** Las visitas periódicas a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes a los lugares públicos o privados en que se encuentren personas privadas de su libertad, con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.⁸
- VI. **Privación de libertad:** Por privación de libertad se entiende cualquier forma de detención, encarcelamiento o custodia de una persona en una institución pública o privada de la cual no pueda salir libremente, por orden de una autoridad judicial o administrativa o de otra autoridad pública.⁹
- VII. **Lugares de detención:** Cualquier lugar bajo jurisdicción y control federal o estatal donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad, bien por orden de una autoridad pública federal o estatal, o bien a instigación suya o con su consentimiento expreso o tácito.¹⁰

Sin embargo, el inventario que se ha realizado dentro del marco de este estudio, demuestra que tanto las Comisiones públicas como las ONG tienden a enfocar su trabajo en responder a denuncias particulares, investigándolas y dando seguimiento ante las instancias nacionales competentes. Cuando realizan recomendaciones más sistémicas, éstas tienden a referirse a condiciones de encarcelamiento sin relacionarlas necesariamente con indicadores de prevención de la tortura. Tampoco se refleja en la encuesta que el seguimiento de las recomendaciones abarque un diálogo continuo con las instituciones, encaminado a implementar soluciones técnicas que sean sistémicas. (La CDHDF menciona en la encuesta que “mediante diversas estrategias [...] impulsa el avance en el cumplimiento de los instrumentos aceptados.” Sin embargo, no las especifica).

⁸ Artículo 1 del Protocolo Facultativo: “El objetivo del presente Protocolo es establecer un sistema de visitas periódicas a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes a los lugares en que se encuentren personas privadas de su libertad, con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”. El término “visita” es entendido en un sentido amplio, para cubrir no sólo la visita al lugar de detención, sino también su preparación y seguimiento. Abarca la visita completa a un lugar de detención, así como visitas más enfocadas en la situación de determinados detenidos o en un problema, tema o incidente particular. Asociación para La Prevención de la Tortura: *Monitoreo de lugares de detención. Una guía práctica*, Traducción de Michel Maza; Ariela Peralta, Francia, 2004, p. 21.

⁹ Protocolo Facultativo, art. 4.2. La APT da una serie de ejemplos de privación de la libertad; Arresto; Custodia antes de que se presenten cargos (custodia policial); Custodia después de que se presentan cargos y antes del juicio (prisión preventiva); Sentenciados (cumpliendo condena de prisión después de que se ha dictado sentencia definitiva); Detención administrativa; Detención de menores infractores; Internamiento psiquiátrico; Detención como sanción disciplinaria en el ámbito militar. Asociación Para La Prevención de la Tortura: *Monitoreo de lugares de detención. Una guía práctica*, *op. cit.*, p. 21.

¹⁰ En términos parecidos está redactado en el Protocolo Facultativo, que en su artículo 4.1 señala “Cualquier lugar bajo su jurisdicción y control donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad, bien por orden de una autoridad pública o a instigación suya o con su consentimiento expreso o tácito (en adelante denominado “lugar de detención”). Estas visitas se llevarán a cabo con el fin de fortalecer, si fuera necesario, la protección de estas personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”. El término “lugar de detención” también es usado aquí en un sentido amplio. Abarca cualquier lugar donde una persona es privada de la libertad: prisiones, estaciones de policía, centros para extranjeros o solicitantes de asilo, centros para menores infractores, instituciones psiquiátricas, cárceles o celdas para personal militar y cualquier lugar donde las personas puedan ser privadas de la libertad. Asociación para La Prevención

- VIII. **Consejeros:** Los nueve miembros que integrarán el Consejo Nacional de Prevención.¹¹
- IX. **Grupos vulnerables:** Los inmigrantes, mujeres, niños, pacientes psiquiátricos, pueblos indígenas, minorías religiosas, personas con discapacidad o cualquier grupo humano que se encuentre en situación en la que sus derechos tienen mayores posibilidades de ser vulnerados.
- X. **Datos personales:** Aquellos a través de los cuales se pueda identificar a toda persona privada de su libertad, o de funcionarios o personas que hayan colaborado con el Mecanismo Nacional de Prevención.¹²
- XI. **Expertos externos:** Personas que acompañarán al personal del Consejo Nacional para la Prevención en las visitas, que serán habilitadas para tal efecto por dicho Consejo debido a sus conocimientos y capacidades profesionales, y que podrán ser miembros de Organizaciones no gubernamentales o de las Comisiones de Derechos Humanos (tanto de la Nacional como de las estatales).¹³

de la Tortura: *Monitoreo de lugares de detención. Una guía práctica, op. cit.*, p. 18. En México se deberían entender como lugares de detención, entre otros, lo siguientes: a) Centros de arraigo; b) Centros de Readaptación Social tanto locales como federales; c) Centros de internación para menores; d) Estaciones migratorias; e) Instituciones psiquiátricas; f) Instalaciones militares de detención; g) Los medios de transporte para el traslado de personas privadas de su libertad, y h) Los demás lugares de detención. Las conclusiones del foro de mayo 2006 en Querétaro, realizado en el marco de este proyecto, incluyen una lista no taxativa de los lugares que en México caerían bajo esta definición.

¹¹ Buscando que el consejo sea representativo, multidisciplinario, en el que estén representados los pueblos indígenas y con perspectiva de género, era necesario un grupo que, sin ser numeroso, pudiera cumplir con estas características. Se consideró, además, las características de una estructura no numerosa que fuera ágil, que contemple a los mismos miembros del consejo como personal operativo, además de constituir el órgano de toma de decisiones, de ahí su selección atendiendo a su experticia y su representatividad de sectores de la sociedad, pero no de instituciones o organizaciones específicas, en este último caso, de acuerdo con la exigencia de la independencia, y la sugerencia desde la experiencia Paraguaya expuesto en el cuarto foro realizado en marzo de 2007 en el Distrito Federal.

¹² El Protocolo Facultativo, en su artículo 21.2, señala que “La información confidencial recogida por el mecanismo nacional de prevención tendrá carácter reservado. No podrán publicarse datos personales sin el consentimiento expreso de la persona interesada.” Para esto deberá atenderse a las *Recomendaciones Sobre Medidas de Seguridad Aplicables a los Sistemas de Datos Personales*, documento realizado por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. En línea: http://www.ifai.org.mx/datos_personales/nacionales.htm Se accedió a la página el 5 de abril de 2007. Habrá que aclarar el uso del lenguaje, ya que en el marco jurídico mexicano la calificación de “información reservada” tiene un significado específico. Es importante señalar que uno de los trabajos elaborados como consecuencia de los seminarios realizados en el marco del Proyecto de Implementación de las Recomendaciones del Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México fue el titulado *Acceso y utilización de la Información del Mecanismo Nacional de Prevención*, realizado por Vanessa Díaz y Ernesto Villanueva. En este trabajo se analiza la problemática sobre el manejo de datos personales por el Mecanismo Nacional de Prevención a que tenga acceso en el marco del ejercicio de su función.

¹³ Ésta es una de las recomendaciones hechas por la Asociación para la Prevención de la Tortura. Ver: *Establecimiento y Designación de Mecanismos Nacionales de Prevención*. Traducción de María del Rosario Baquero Mesa, Impresión SADAG, 2007, p. 58.

- XII. **Mecanismos estatales para prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes:** Estructuras que se crearán o designarán a nivel estatal en virtud del Protocolo Facultativo.¹⁴
- XIII. **Principios de París:** Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos.¹⁵
- XIV. **Organización No Gubernamental:** Aquella entidad privada, de naturaleza voluntaria, altruista y con capacidad de autogobierno, que trabaje en la denuncia de la violación de los derechos humanos, en la defensa de los mismos, así como aquellas que se dediquen a la mejora de la calidad de vida de las personas privadas de su libertad.¹⁶
- XV. **Información reservada:**¹⁷ La información confidencial desprendida de las visitas.

¹⁴ El Protocolo Facultativo, en su artículo 29, hace referencia a que éste es aplicable a “todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna.” Recordemos que el Convenio de Viena, en su artículo 29, señala: “Un tratado será obligatorio para cada una de las partes por lo que respecta a la totalidad de su territorio, salvo que una intención diferente se desprenda de él o conste de otro modo”. De lo anterior se desprende la obligación del Estado mexicano de crear mecanismos estatales que se encarguen de darle cumplimiento al Protocolo Facultativo. Ver, asimismo, Protocolo Facultativo, artículo 17, “Los mecanismos establecidos por entidades descentralizadas podrán ser designados como mecanismos nacionales de prevención a los efectos del presente Protocolo si se ajustan a sus disposiciones.”

¹⁵ Nota: Los principios de París tienen su origen en los encuentros internacionales de las Instituciones Nacionales de los Derechos Humanos celebrados en París en octubre de 1991, y adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1993 (Resolución A/RES/48/134 el 20 de diciembre de 1993). En dichos encuentros se examinó y actualizó la información relativa a las instituciones nacionales de derechos humanos existentes. A la reunión asistieron representantes de instituciones nacionales, Estados, las Naciones Unidas, sus organismos especializados, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales.

¹⁶ Una definición genérica de ONG podría ser: Organización No Gubernamental: Todas aquellas entidades privadas de naturaleza voluntaria y altruista y con capacidad de autogobierno, cuya actividad persigue un fin de interés general en beneficio de la comunidad, y sin ánimo de lucro. En definitiva, existen al menos cinco características comunes a las ONG: 1) organizadas, esto significa un cierto grado de institucionalización; por tanto, el carácter formal de una organización no es simplemente su estatus legal/jurídico, sino que se refiere al hecho de que el sujeto colectivo sea percibido y visto como institución; 2) privadas, es decir, ni son gubernamentales ni están controladas por el gobierno, lo cual implica la facultad de escoger su propia dirigencia y la capacidad de emplear los recursos económicos para sus fines; 3) no-lucrativas o sin distribución de beneficios, significa que a las organizaciones de la sociedad civil les son negadas la posibilidad de remunerar o repartir beneficios; 4) auto-gobernadas, y por consiguiente, estructuradas internamente con sus propios órganos de control y dirección, sin intervención de entidad externa; 5) voluntaria, donde la participación sea significativamente protagonizada por parte de voluntarios (espontáneo y gratuito), como también una importante parte de los recursos financieros. Estas características se encuentran en un documento en línea: <http://www.ual.es/Universidad/Depar/Sociologia/socdes/tema5.doc> Se accedió a la página el 9 de abril de 2007.

¹⁷ Sería importante asegurar la coherencia conceptual y de lenguaje del instrumento jurídico que determine el MNP, y el lenguaje de las leyes sobre información en el país, y en especial dado el mandato particular del MNP que le obliga trabajar al lado de las instituciones que reciben sus recomendaciones con el fin de implementar soluciones prácticas que redunden en una mayor prevención contra la tortura y los malos tratos. Al mismo tiempo, habría que reconocer la facultad que tiene para comunicarse directa y confidencialmente con el Subcomité de Prevención de la Tortura a nivel internacional.

TÍTULO SEGUNDO

Sobre la integración del mecanismo nacional para prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en México

CAPÍTULO I EL CONSEJO NACIONAL DE PREVENCIÓN

Artículo 3. El Consejo Nacional de Prevención es un organismo¹⁸ con autonomía de gestión, presupuestaria y de decisión, y personalidad jurídica y patrimonio propios. Tiene por objeto la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes a nivel nacional. Coordinará su actuación con organismos nacionales o locales que desarrollen actividades similares a las previstas en el Protocolo Facultativo, con el objetivo de fortalecer el sistema de prevención en todo el territorio nacional.¹⁹

El proyecto de presupuesto del Consejo será elaborado por el propio organismo, con sujeción a las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y será enviado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su incorporación, en los términos de los criterios generales de política económica, en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Una vez aprobado su presupuesto, el Consejo lo ejercerá directamente.

En ningún caso, el presupuesto que se asigne al Consejo podrá ser inferior al que se le haya asignado en el ejercicio inmediato anterior.

Artículo 4. La información que solicite el Consejo no podrá ser negada por autoridad alguna. En todo caso, el Consejo Nacional de Prevención podrá solicitar orden judicial para obligar la entrega de la información requerida.²⁰

Artículo 5. El Consejo Nacional de Prevención debe publicar un Informe anual.²¹ Todas autoridades tienen el deber de dar respuesta a dicho Informe,²² por lo cual se les debe dar un tiempo razonable para que tomen posición con relación a cualquier crítica o recomendación hecha.

¹⁸ Por ser solo un desglose de una posible conformación del MNP, se omite caracterizar la naturaleza jurídica del organismo.

¹⁹ El Protocolo Facultativo, en su artículo 17, obliga a los Estados partes mantener, designar o crear uno o varios mecanismos nacionales de prevención, independientes, "para la prevención de la tortura a nivel nacional."

²⁰ El Protocolo Facultativo, en su artículo 20, sustenta esta facultad: "Con el fin de permitir a los mecanismos nacionales de prevención desempeñar su mandato, los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a concederles: a) Acceso a toda la información acerca del número de personas privadas de libertad en lugares de detención según la definición del artículo 4, así como del número de lugares de detención y su emplazamiento; b) Acceso a toda la información relativa al trato de estas personas y a las condiciones de su detención;"

²¹ Protocolo Facultativo, artículo 20.

²² Ver artículo 23 del Protocolo Facultativo que establece la obligación de publicar un Informe anual por parte de los MNP.

Las autoridades examinarán las recomendaciones del Consejo, y deben establecer el diálogo con el mecanismo de visita sobre las recomendaciones y su posible implementación.²³

Artículo 6. El Consejo actuará en todo el territorio nacional y podrá realizar visitas a los lugares de detención, en forma directa o a través de delegaciones que podrá crear a tal efecto.²⁴

Artículo 7. Cuando en un mismo lugar de detención estuvieren involucradas autoridades o servidores públicos de la Federación o que custodian personas con referencia a alguna competencia federal, así como autoridades o servidores públicos de las Entidades Federativas o Municipios, la competencia se surtirá en favor del Consejo Nacional.

Artículo 8. El Consejo Nacional coordinará los organismos estatales o locales que desarrollen actividades similares a las previstas en el Protocolo Facultativo o en esta Ley,²⁵ y creará pautas que establezcan las mejores prácticas en materia de prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

CAPÍTULO II DEL ÓRGANO DE GOBIERNO Y SU ELECCIÓN

Artículo 9. El Consejo estará integrado por nueve consejeros que serán elegidos mediante concurso anunciado por convocatoria pública en el Diario Oficial de la Federación. Dicha convocatoria será abierta y el proceso de selección transparente. La Cámara de Senadores deberá nombrar, mediante las dos terceras partes de los

²³ Ver artículo 22 del Protocolo Facultativo.

²⁴ Según el Protocolo Facultativo, el MNP, o la combinación de los MNP deben poder llevar a cabo su mandato en todo el territorio nacional. Eso se desprende de su artículo primero que dice: "Cada Estado Parte permitirá las visitas, de conformidad con el presente Protocolo, de los mecanismos mencionados en los artículos 2 y 3 a cualquier lugar bajo su jurisdicción y control donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad, bien por orden de una autoridad pública o a instigación suya o con su consentimiento expreso o tácito (en adelante denominado lugar de detención). Estas visitas se llevarán a cabo con el fin de fortalecer, si fuera necesario, la protección de estas personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes." (Artículo 4). En este desglose, aunque para propósitos de claridad se plantea como un organismo federal, no necesariamente resuelve las cuestiones del federalismo mexicano que surgen a raíz de la conformación de este mecanismo, ni articula definitivamente la respuesta de cómo articular la experiencia ya ganada tanto de las ONG de derechos humanos que han trabajado en el tema de la protección contra la tortura, como de las comisiones públicas de derechos humanos que llevan una experiencia en esta materia, en el cumplimiento de este mandato específico. En este sentido, el empleo de expertos calificados por el MNP como personal especializado es un importante aspecto.

²⁵ No existe una facultad expresa del Congreso para dictar normas que establezcan la coordinación entre un organismo nacional y organismos estatales de este tipo. Sin embargo, validamente se puede hacer

legisladores que la conforman, a los consejeros de entre aquellos candidatos que cumplan con el perfil requerido en la convocatoria. Cuando la Cámara se encuentre en receso, los nombramientos serán realizados por su Comisión Permanente y con la misma votación.

Artículo 10. La designación de los miembros del Consejo se sujetará al procedimiento siguiente:

- I. La Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores formulará la convocatoria que se publicará en el Diario Oficial de la Federación, en la página electrónica de la Cámara de Senadores²⁶ y en algún periódico de circulación nacional, y se dará a conocer a través de anuncios transmitidos por canales de radio y televisión abierta. Las solicitudes para ocupar los puestos de consejeros se recibirán durante un periodo de quince días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria;
- II. Concluido el plazo anterior y recibidas las solicitudes con los requisitos y documentos que señale la convocatoria, dicha Comisión, dentro de los cinco días hábiles siguientes, procederá a la revisión y análisis de las mismas;
- III. Cerrado el término anterior, la Comisión publicará la lista de candidatos que cumplan con los requisitos exigidos;
- IV. Los candidatos deberán comparecer en audiencia pública ante la Comisión para dar a conocer su plan de trabajo y manifestar cuáles son, a su consideración, los retos principales del Consejo, así como las soluciones propuestas;
- V. Al término de las comparecencias, la Comisión abrirá un periodo de quince días naturales para audiencias públicas en las que los integrantes de las organizaciones civiles representativas de los distintos sectores de la sociedad; especialmen-

una interpretación extensiva de los artículos 73, fracción XXIII, y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 73 señala: "El Congreso tiene facultad: [...] XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la federación, El Distrito Federal, los Estados y los municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal". Por su parte, el artículo 21 de la Constitución señala: "La federación, el distrito federal, los estados y los municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública." En este sentido, al ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura, el Estado mexicano en todas sus expresiones se compromete a actuar para prevenir las conductas prohibidas en ese tratado internacional de derechos humanos.

²⁶ Acuerdo Parlamentario para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores, aprobado por el Pleno de dicha Cámara el 30 de abril de 2003. En línea: <http://www.senado.gob.mx/transparencia/content/marco/APLFT.pdf> Se accedió a la página el 11 de abril de 2007.

te las minorías nacionales, los pueblos indígenas, los organismos públicos promotores o defensores de los derechos humanos, las Organizaciones No Gubernamentales, así como académicos y especialistas dedicados al estudio y protección de los derechos humanos, los cuales podrán hacer observaciones sobre los planes de trabajo de los candidatos, y de la idoneidad de éstos para llevar a cabo la función y mandato del Consejo;

- VI. En un plazo que no deberá exceder de tres días hábiles, la Comisión elaborará un dictamen que presentará al Pleno de la Cámara de Senadores. El dictamen contendrá una terna por cada plaza disponible, así como una justificación de la elección de éstas con base en el análisis de los planes de trabajo de los candidatos, así como de las conclusiones producidas en las audiencias públicas a las que se refiere la fracción anterior y de toda la información relevante del proceso de selección;
- VII. La Cámara de Senadores respetará en todo el procedimiento los derechos de acceso a una función pública en igualdad de condiciones y el derecho de participación directa de los miembros de la sociedad civil involucrados,²⁷ y
- VIII. Las personas designadas para ocupar el cargo protestarán ante el Pleno de dicha Cámara.

Artículo 11. La convocatoria difundirá las demás bases para la elección, y deberá contener los siguientes criterios de elegibilidad de las personas aspirantes a convertirse en miembros del Consejo:

- a) Contar con un desempeño destacado y reconocido en actividades requeridas para el fiel cumplimiento de la labor encomendada al Consejo; y
- b) Contar con publicaciones relacionadas con la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes contra personas privadas de su libertad, o ser de un reconocido activismo propositivo relacionado con la defensa y promoción de los derechos humanos, en especial aquellas que estén relacionadas con la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes contra personas privadas de su libertad, o

²⁷ Protocolo Facultativo, artículo 18.2. Ver también el artículo 23 1 (a) y 1 (c) de la Convención Americana de Derechos Humanos. El artículo 23 de dicho documento señala: "1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."

- c) Ser personas de reconocida integridad e imparcialidad con un demostrado compromiso con la protección de los derechos humanos, y competencia en la administración de justicia, en particular en las esferas del derecho penal, la administración penitenciaria o policial, medicina, psicología y otras ciencias relacionadas, o en las otras diversas esferas de interés para la prevención materia del mandato de este órgano.²⁸

Artículo 12. La integración del Consejo Nacional de Prevención será multidisciplinaria. Para su conformación deberá incluir las siguientes profesiones: juristas, médicos, expertos forenses, psicólogos y psiquiatras, trabajadores sociales, especialistas en derechos humanos, en sistemas penitenciarios y policiales, representantes de las ONG, personas con amplia experiencia en visitas y monitoreo a lugares de detención, así como en trabajos con grupos particularmente vulnerables, incluidos víctimas de la tortura o los malos tratos.

En la integración se garantizará el equilibrio de género y la adecuada representación de los grupos étnicos y minoritarios del país.²⁹

No serán elegibles aquellas personas que desempeñen o hayan desempeñado cargos de Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador General de la República, Gobernador o Procurador General de Justicia de alguna entidad federativa o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en el año anterior a su elección.

Artículo 13. Los consejeros durarán en su encargo cuatro años. Durante el mismo no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo en instituciones docentes, científicas o de beneficencia.

²⁸ Ver requisitos para miembros del Subcomité de Prevención, art. 5.2 del Protocolo.

²⁹ En este sentido, la composición del organismo mexicano debería seguir los Principios de París (Principio B (1) sobre Composición y garantías de independencia y pluralismo):

“1. La composición de la institución nacional y el nombramiento de sus miembros, por vía de elección o de otro modo, deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, en particular mediante facultades que permitan lograr la cooperación eficaz o la participación de los representantes de:

- Las organizaciones no gubernamentales competentes en la esfera de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación racial, los sindicatos, las organizaciones personalidades científicas;
- Las corrientes de pensamiento filosófico y religioso;
- Los universitarios y especialistas cualificados;
- El Parlamento;
- Las administraciones (de incluirse, los representantes de las administraciones sólo participarán en los debates a título consultivo).”

De acuerdo a estas directrices, el organismo debe estar formado por un equipo multidisciplinario que incluya a juristas, médicos, expertos forenses, psicólogos y psiquiatras, trabajadores sociales, especialistas en derechos humanos, especialistas en sistemas penitenciarios y policiales, y representantes de ONG. Es importante también contar con la participación de víctimas de la tortura y los malos tratos así como la de familiares de personas detenidas. El equipo reflejará un balance de género y las perspectivas de grupos vulnerables y pueblos indígenas. El organismo contará con una base de datos que contenga una lista de expertos que podrán desempeñar la función de “representantes”.

El periodo de los consejeros comenzará el primero de enero del segundo año calendario del periodo correspondiente al Presidente de la República. Para la designación inicial de los miembros, se deberán asignar periodos escalonados. Cuatro años para tres de los consejeros; un tercio de los miembros tendrán un período de servicio de tres años, otro tercio de los miembros tendrán un período de servicio de dos años. Esta designación deberá realizarse por insaculación con la presencia de los nueve consejeros.

Después de la designación inicial, los nuevos miembros serán seleccionados por términos de cuatro años.

Sólo podrán ser removidos de sus funciones cuando transgredan en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución, en el Protocolo Facultativo y en esta Ley, cuando por actos u omisiones se afecten las facultades del Consejo Nacional de Prevención. Para ser removidos se necesitará el voto de cinco consejeros.

Artículo 14. Son causas de remoción de un miembro del Consejo:

- I. El desempeño de algún empleo, cargo o comisión, distinto de los previstos en el artículo 12 de esta Ley;
- II. Utilizar, en beneficio propio o de terceros, la información confidencial de que disponga en razón de su cargo, así como divulgar la mencionada información sin la autorización de la Junta de Gobierno;
- III. Divulgar indebidamente datos personales de las personas entrevistadas de manera que ponga en peligro la vida o integridad física de éstas o las sujete a posibles represalias, y
- IV. Ausentarse de sus labores sin mediar causa de fuerza mayor o motivo justificado. La Junta de Gobierno no podrá autorizar ausencias por más de dos meses.

Artículo 15. Los consejeros no podrán ser perseguidos o sancionados por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas.

Los miembros del Consejo gozarán de inmunidad contra:

- a) El arresto o detención;
- b) La incautación de cualquier material o documento;
- c) La intervención de sus comunicaciones.³⁰

³⁰ Protocolo Facultativo, artículo 35.

El conjunto de los consejeros podrá, mediante cinco votos a favor, retirar estas inmunidades en los casos en que alguno de los miembros del Consejo hubiese abusado de dicha condición privilegiada.³¹

Artículo 16. Ninguna autoridad o funcionario ordenará, aplicará, permitirá o tolerará sanción alguna contra una persona u organización por haber comunicado al Comité Nacional de Prevención cualquier información, ya sea verdadera o falsa, y ninguna de estas personas u organizaciones sufrirá perjuicios de ningún tipo por este motivo.³²

TÍTULO TERCERO DE LAS OBLIGACIONES Y FACULTADES DEL CONSEJO

Artículo 17. El Consejo Nacional de Prevención tendrá las siguientes obligaciones:

- I. Examinar periódicamente el trato de las personas privadas de su libertad en lugares de detención. Ninguna autoridad podrá negar el acceso al personal del Consejo Nacional de Prevención o a las personas habilitadas por éste;
- II. Promover, en los términos de la legislación aplicable, acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración con autoridades y organismos de defensa de los Derechos Humanos, así como con instituciones académicas y asociaciones culturales, para el mejor cumplimiento de sus fines;
- III. Hacer recomendaciones 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 contenidas en los tratados internacionales signados por México y los criterios técnicos de prevención;
- IV. Hacer recomendaciones al gobierno respecto a iniciativas legales que puedan estar relacionadas con los objetivos del Consejo Nacional de Prevención.
- V. Hacer propuestas y observaciones acerca de la legislación vigente o de los proyectos de ley en la materia.³³

³¹ Recomendación hecha por la APT. *Establecimiento y Designación de Mecanismos Nacionales de Prevención*, *op. cit.*, p. 53.

³² Este mandato está contenido en el artículo 21.1 del Protocolo Facultativo: "1. Ninguna autoridad o funcionario ordenará, aplicará, permitirá o tolerará sanción alguna contra una persona u organización por haber comunicado al mecanismo nacional de prevención cualquier información, ya sea verdadera o falsa, y ninguna de estas personas u organizaciones sufrirá perjuicios de ningún tipo por este motivo".

³³ Las fracciones VII, VIII y IX se derivan de las facultades que, por mandato del Protocolo Facultativo, debe tener el Mecanismo Nacional de Prevención. En su Artículo 19, el Protocolo Facultativo señala:

- VI. Otorgar orientación, asesoría y capacitación, de acuerdo con su capacidad de respuesta institucional, a las autoridades que así lo soliciten sobre la materia de esta Ley, y colaborar en los procesos de elaboración de las políticas públicas que establezca el gobierno en relación al sistema penitenciario.³⁴
- VII. Promover el diálogo permanente con los poderes del Estado y con las distintas autoridades de gobierno, y
- VIII. Comunicarse con el Subcomité Internacional de forma directa y confidencial, así como intercambiar experiencias entre los Mecanismos Nacionales de Prevención de los diferentes países.³⁵

Artículo 18. El Consejo Nacional de Prevención tendrá las siguientes facultades:

- I. Formular los lineamientos generales a los que se sujetarán las actividades administrativas del Consejo;
- II. Nombrar, con base en los lineamientos de esta Ley, al personal de la institución, así como dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal bajo su autoridad;
- III. Distribuir y delegar funciones en los términos del Reglamento Interno;
- IV. Capacitar de forma permanente al personal del Consejo en todo lo relacionado con el mandato del Consejo Nacional de Prevención;

“Los mecanismos nacionales de prevención tendrán como mínimo las siguientes facultades: a) Examinar periódicamente el trato de las personas privadas de su libertad en lugares de detención, según la definición del artículo 4, con miras a fortalecer, si fuera necesario, su protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; b) Hacer recomendaciones 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 de las Naciones Unidas; c) Hacer propuestas y observaciones acerca de la legislación vigente o de los proyectos de ley en la materia.”

³⁴ Existen trabajos elaborados por parte de las comisiones públicas de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil en materia de las condiciones en lugares de reclusión, tanto cárceles, como otros lugares de detención. La ONG Sin Fronteras ha hecho trabajos respecto a las condiciones en estaciones migratorias, por ejemplo. Asimismo, han realizado la verificación de casos específicos de tortura o maltratos. En este sentido, el Mecanismo debe buscar cómo incorporar estos esfuerzos en el ejercicio de su mandato y fortalecerlos. Por ello, la implementación del MNP requiere crear las modalidades para que tanto las comisiones públicas como las ONG que realizan trabajo de prevención de la tortura o maltrato, formen parte de la estructura del trabajo del MNP. Sin embargo, en este desglose no se ha desarrollado este aspecto en detalle, más allá de sugerir que hayan modelos locales en las entidades federativas que se vinculen con el MNP nacional, que debería asegurar las mejores prácticas en las visitas y recomendaciones dentro del diálogo con las instituciones, que será obligado a emitir el informe anual y que será responsable de comunicar con el Subcomité Internacional, no obstante reciba éste último comunicaciones de otras fuentes dentro del país sobre la materia del Protocolo Facultativo.

³⁵ Recomendación hecha por la APT. *op.cit.*, p. 85.

- V. Realizar cursos de capacitación para las personas que coadyuven o pretendan coadyuvar con el Consejo;
- VI. Elaborar su Reglamento Interno y demás normas de operación basadas en lo establecido en el Protocolo Facultativo y en lo dispuesto por esta Ley.³⁶ En dicho Reglamento se distribuirán y delegarán funciones,³⁷ y se establecerán las áreas que configurarán al Consejo;³⁸
- VII. Solicitar información acerca del número de personas privadas de su libertad en lugares de detención y sobre el número de lugares y su emplazamiento, y
- VIII. Contratar en todos los aspectos necesarios para el ejercicio de su función.

Sólo por decisión mayoritaria de los miembros del Consejo se podrá determinar dar a conocer públicamente³⁹ la información recabada por el Mecanismo.

³⁶ Al respecto, es indudable la valía de la experiencia acumulada por la Asociación para la Prevención de la Tortura. Durante más de treinta años ha promovido el establecimiento de mecanismos de control de carácter preventivo como las visitas a los lugares de detención. Uno de los documentos interpretativos de la labor del MNP que se deben tomar en cuenta es: *Monitoreo de lugares de detención. Una guía práctica, op. cit.*

³⁷ En la serie de **Seminarios Realizados en el Marco del Proyecto de Implementación de las Recomendaciones del Diagnóstico Sobre la Situación de los Derechos Humanos en México** se concluyó que la estructura del Consejo debe ser pequeña, pues como se establece en este documento, dicho Consejo es sólo coordinador del Mecanismo Nacional de Prevención (regidor en cuanto a estándares de las visitas y como ente que realiza los informes al Subcomité internacional y públicas en México sobre materia de prevención de la tortura y malos tratos), que es concebido como de naturaleza mixta: en el que actúan las comisiones de derechos humanos y las ONG con la orientación y apoyo técnico del Consejo el que debe brindar capacitación y apoyo a otras instancias para realizar visitas. Se puede contemplar que el MNP o Consejo realiza personalmente las visitas sensibles, sobre todo a lugares de máxima seguridad y militares, y en otros acompañar a manera de orientación y apoyo y, en aún otros casos, proveer personal complementario con conocimientos técnicos especiales para asegurar la calidad de la visita o dar seguimiento a una problemática específica detectada. No se pretende que el Consejo duplique funciones que ya son realizadas por otros organismos como la CNDH y las Comisiones estatales, sino que este mandato específico de prevención sea realizado de acuerdo con los criterios de independencia y excelencia técnica necesaria en todo el territorio nacional.

³⁸ En aras de respetar la autonomía reglamentaria del Consejo, se propone que sea su órgano de gobierno el que establezca su organigrama donde deberá señalar las áreas que lo compongan. Sin embargo, podemos pensar en tres áreas prioritarias: a) aquella que se encargue de la planeación, calendarización y ejecución o apoyo de las visitas; b) aquella que se encargue de la realización de informes y recomendaciones que sean consecuencia de las visitas y su seguimiento, y c) aquella que se encargue del análisis de la legislación nacional con vistas a emitir observaciones que deban ser presentadas al gobierno, se encargaría también de las relaciones institucionales, y cabildeo con las autoridades del Estado mexicano.

³⁹ Se considera que la información que se revele a los directores o responsables de lugares de detención a raíz de la visita, o la información dada a las instituciones que les permita diseñar e implementar soluciones a las problemáticas que representan factores de riesgo de la tortura o maltrato, no es dar a conocer información de manera pública. Habría también que acotar el uso que estos funcionarios podrán hacer de la información. En todo caso, el MNP no podrá relevar datos personales sin el consentimiento expreso de la persona afectada, y en todo caso, debe evitar que haya represalias contra las personas que cooperan con él.

Artículo 19. El Consejo Nacional de Prevención tendrá, además, las siguientes facultades relacionadas con las visitas:

- I. Entrevistarse con las personas privadas de su libertad, sin testigos, personalmente o con la asistencia de un intérprete en caso necesario, así como con cualquier otra persona que el Consejo Nacional de Prevención considere que pueda facilitar información pertinente;
- II. Seleccionar los lugares que desee visitar y las personas a las que desee entrevistar,⁴⁰ y
- III. Acceder a todas las instalaciones de todos los lugares de detención.⁴¹

Artículo 20. El Consejo Nacional de Prevención rendirá anualmente en el mes de (_____) un informe público al H. Congreso de la Unión en el que se señale el número de visitas realizadas; un análisis general de la situación de los centros de detención con base en los datos recabados en sus distintas actuaciones; las recomendaciones hechas a las autoridades respectivas, así como los avances concretos en materia de prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y las cuestiones más urgentes que las autoridades deben atender en los mismos rubros.

Artículo 21. Tanto las autoridades nacionales como locales tendrán la obligación de examinar las recomendaciones del Consejo Nacional de Prevención y de establecer un diálogo con el mismo para discutir acerca de su implementación.⁴²

⁴⁰ Estas tres fracciones se relacionan con las obligaciones del Estado con el Subcomité. El artículo 14.1 del Protocolo Facultativo señala: "A fin de que el Subcomité para la Prevención pueda desempeñar su mandato, los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a darle: a) Acceso sin restricciones a toda la información acerca del número de personas privadas de su libertad en lugares de detención según la definición del artículo 4 y sobre el número de lugares y su emplazamiento; b) Acceso sin restricciones a toda la información relativa al trato de esas personas y a las condiciones de su detención; c) Con sujeción a lo dispuesto en el párrafo 2 *infra*, acceso sin restricciones a todos los lugares de detención y a sus instalaciones y servicios; d) Posibilidad de entrevistarse con las personas privadas de su libertad, sin testigos, personalmente o con la asistencia de un intérprete en caso necesario, así como con cualquier otra persona que el Subcomité para la Prevención considere que pueda facilitar información pertinente; e) Libertad para seleccionar los lugares que desee visitar y las personas a las que desee entrevistar".

⁴¹ Lo que incluirá: zonas de residencia, celdas de aislamiento, patios, zonas de actividades físicas, cocinas, talleres, instalaciones educativas, etc.

⁴² *Ibid.*, p. 78.

TÍTULO CUARTO DE LA ORGANIZACIÓN DEL CONSEJO

CAPÍTULO I DEL PERSONAL DEL CONSEJO

Artículo 22. Todo el personal de la institución será nombrado mediante oposición pública en los términos y condiciones estipulados en la convocatoria que en su oportunidad emita el Consejo Nacional de Prevención.⁴³

Artículo 23. Las visitas, inspecciones y demás actuaciones que se efectúen en los términos de este Título, se practicarán por personas comisionadas para el efecto por el Consejo Nacional de Prevención. Estas personas pueden ser parte del personal del organismo o expertos externos habilitados por el Consejo para efectuar visitas o inspecciones.

Artículo 24. Las personas a que se refiere el artículo anterior tendrán el carácter de representantes del Consejo en lo concerniente a la comisión conferida. Para tal efecto, deberán presentar de manera previa el oficio del Consejo e identificarse plenamente como personal actuante de dicho Consejo.

Artículo 25. Durante sus actuaciones, los consejeros, personal habilitado o expertos externos que hubieren intervenido en las revisiones, deberán levantar actas circunstanciadas, en las que harán constar los hechos que les consten.

Artículo 26. Los servidores públicos del Consejo, y en su caso los profesionales contratados para la práctica de visitas, deberán cumplir estrictamente con las reglas sobre la información y documentos que con motivo del objeto de esta Ley conozcan y tengan el carácter de reservados.⁴⁴

⁴³ Uno de los consensos a los que se llegó en la serie de Seminarios Realizados en el Marco del Proyecto de Implementación de las Recomendaciones del Diagnóstico Sobre la Situación de los Derechos Humanos en México fue precisamente la necesidad de que el personal del Consejo esté integrado por personal que cuente con el perfil idóneo para desempeñar cabalmente las tareas que le serán encomendadas. Es por ello que resulta indispensable la existencia de un sistema de oposiciones que permita un proceso transparente de selección de personal. Con este sistema se evita también la práctica común en la administración pública mexicana, así como de las entidades autónomas, de ingresar a través de redes de amistades (palancas); sistema que ha perjudicado en demasía a las instituciones de nuestro país. Estamos ante una nueva oportunidad de empezar bien, no la desaprovechemos.

⁴⁴ Sería importante desarrollar o recalcar las obligaciones éticas de los servidores que trabajan en la defensa de los derechos humanos. Respecto a la tortura, el Protocolo de Estambul enumera algunos referentes para abogados, médicos y psicólogos. Sería aconsejable desarrollar normas más precisas que se relacionan con el trabajo propio del Mecanismo en la prevención.

Artículo 27. Los servidores públicos⁴⁵ del Consejo, sin importar su categoría y los profesionales contratados para la práctica de visitas, serán responsables, en los términos de las disposiciones legales aplicables, por violación a dicha reserva.

Artículo 28. Las personas que cooperen con el Consejo Nacional de Prevención y en general con el Mecanismo Nacional de Prevención gozarán de protección contra las posibles represalias.⁴⁶

TÍTULO QUINTO SOBRE LOS PROCEDIMIENTOS

CAPÍTULO I DE LAS VISITAS

Artículo 29. El Consejo Nacional de Prevención establecerá la periodicidad de las visitas que tendrán un carácter preventivo y disuasorio, y formarán parte de un proceso continuo de análisis del sistema de detención,⁴⁷ que deberá tomar en cuenta la problemática presentada en las distintas regiones y lugares de detención del país.

Artículo 30. Las visitas a los lugares de detención deberán ser recurrentes.⁴⁸ Deberán combinarse visitas exhaustivas de varios días de duración, realizadas por un equipo multidisciplinario, con visitas especiales más breves en intervalos aleatorios.⁴⁹

Artículo 31. El Consejo Nacional de Prevención tendrá plena libertad para escoger los lugares de detención en que realizará las visitas. Sin embargo, deberá asegurar que los programas de monitoreo contemplen visitas exhaustivas como mínimo una vez al año a lugares con problemas consabidos, así como en lugares donde exista

⁴⁵ En el debate en España, algunos sectores han llamado a que los miembros del Mecanismo no sean funcionarios públicos como medida para asegurar su independencia.

⁴⁶ Esto se deriva del artículo 21.1 del Protocolo Facultativo, citado más arriba y que establece: "1. Ninguna autoridad o funcionario ordenará, aplicará, permitirá o tolerará sanción alguna contra una persona u organización por haber comunicado al mecanismo nacional de prevención cualquier información, ya sea verdadera o falsa, y ninguna de estas personas u organizaciones sufrirá perjuicios de ningún tipo por este motivo."

⁴⁷ La periodicidad de las visitas es un mandato del Protocolo Facultativo, que en su Artículo 1 señala: "El objetivo del presente Protocolo es establecer un sistema de visitas periódicas a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes a los lugares en que se encuentren personas privadas de su libertad, con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes".

⁴⁸ Esta es una de las recomendaciones hechas por la Asociación para la Prevención de la Tortura. Ver lo dicho en *Establecimiento y Designación de Mecanismos Nacionales de Prevención*, *op. cit.*, p.17.

⁴⁹ Recomendación hecha por la APT. *Ibid.*, p. 29.

una alta concentración de detenidos pertenecientes a grupos vulnerables. Con la posibilidad de realizar visitas especiales de forma intercalada.⁵⁰

Artículo 32. El personal del Consejo Nacional de Prevención podrá realizar visitas sin previo aviso a los lugares de detención. Estas serán efectuadas en un lugar escogido libremente por el Consejo.

Artículo 33. El personal del Consejo Nacional de Prevención podrá entrevistarse con las personas privadas de su libertad, sin testigos, personalmente o con la asistencia de un intérprete en caso necesario, así como con cualquier otra persona que el Mecanismo Nacional de Prevención considere que pueda facilitar información pertinente.⁵¹

TÍTULO SEXTO INFORMACIÓN RESERVADA

Artículo 34. La información desprendida de las visitas, monitoreos y demás acciones relacionadas con el Protocolo Facultativo será considerada confidencial y de carácter reservado.⁵²

Artículo 35. El Consejo Nacional de Prevención no hará pública la información que tenga carácter reservado.⁵³

⁵⁰ Recomendación hecha por la APT. *Ibidem*, p. 26.

⁵¹ Esto es mandato del artículo 21, inciso d, que a la letra dice: "A fin de que los mecanismos nacionales de prevención puedan desempeñar su mandato, los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a darles: Posibilidad de entrevistarse con las personas privadas de su libertad, sin testigos, personalmente o con la asistencia de un intérprete en caso necesario, así como con cualquier otra persona que el mecanismo nacional de prevención considere que pueda facilitar información pertinente".

⁵² En dado caso, el MNP debería tener la facultad de cambiar la calificación de la información para hacerla pública —por otro lado no queda claro si la información reservada entregada al Mecanismo sigue teniendo ese carácter de reservado o si el mismo Mecanismo debe clasificar toda la información que le viene. En este sentido, puede ser demasiada amplia la reserva de la información prevista en este artículo. Tampoco se trata el aspecto relacionado con que si la comunicación con el Subcomité de Prevención en forma confidencial pudiera abarcar información reservada. Se tendría que aclarar estos aspectos para que fuera efectiva la comunicación con el Subcomité, el cual, según el Artículo 16 del Protocolo, tiene la obligación de mantener la confidencialidad de la información que recibe de los mecanismos nacionales a menos que el Estado la haga pública primero, o el Estado consiente la publicación de la información. En este sentido, también, podría ser demasiada amplia la reserva que se propone en este artículo.

⁵³ Según el artículo 2 de La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental: "Toda la información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala." Sin embargo, la propia Ley establece

Artículo 36. Los datos personales deberán ser siempre protegidos, por lo que no podrán publicarse sin el consentimiento expreso de la persona interesada.

El Consejo deberá reglamentar la implementación de este artículo para su debido cumplimiento.

Transitorios:

Artículo Primero: La convocatoria a la que se refiere el artículo 9 deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar 30 días después de la entrada en vigor de esta Ley y dará un plazo razonable para presentar las candidaturas.

excepciones a la regla general: "Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por: [...] VI. Información reservada: Aquella información que se encuentra temporalmente sujeta a alguna de las excepciones previstas en los Artículos 13 y 14 de esta Ley." Artículo 14: "También se considerará como información reservada: I. La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial [...]" Lo anterior, por mandato expreso del Protocolo Facultativo que en su artículo 21.2 señala: publicarse datos personales sin el consentimiento expreso de la persona interesada".

Acceso y utilización de la Información del Mecanismo Nacional de Prevención

- VANESSA DÍAZ*
- ERNESTO VILLANUEVA**

* Técnica Académica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

** Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Nota del editor

Este artículo refiere al marco jurídico mexicano en materia de acceso a la información pública para aproximar las reglas sobre el acceso y utilización de la información en la gestión del Mecanismo Nacional de Prevención de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Como se señala en el texto, dicho marco jurídico refiere a que la reglamentación respectiva debe diseñarse en función del mandato específico del Mecanismo. A continuación se exploran algunos aspectos de esa aplicación, con el reconocimiento de que el Mecanismo, una vez que entre en operación, tendrá que determinar cómo cumplir de la mejor manera con este importante aspecto de su gestión.

Sumario

199	Introducción
202	Funcionamiento del MNP
203	Tipos de Información a los que tendrá acceso el MNP
204	Tipos de Información que manejará el MNP
205	El MNP frente a los centros de detención
205	Facultades del MNP establecidas en el Protocolo
208	El MNP frente al derecho de acceso a la información
211	Publicación de los informes
212	Versiones públicas
213	Operatividad del MNP
215	Almacenamiento y tratamiento de la información por parte del MNP
216	Obtención de información relacionada con la detención y condición física
217	Almacenamiento y gestión de la información relacionada con las medidas de seguridad y salud
218	Destinatarios de la información relacionada con las personas que se encuentran privadas de su libertad
219	Derechos de las personas detenidas frente al mandato del MNP

220	Medidas de seguridad que se deben explicitar en la recolección de datos de los detenidos
221	Deontología de la profesión y en la atención de salud por parte del personal del MNP
223	Bibliohemerografía adicional

Introducción

El Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes establece la implementación de un Mecanismo Nacional de Prevención (MNP). En nuestro país, la implementación de un MNP traería como resultado un avance significativo en el derecho de acceso a la información y el monitoreo de las condiciones de detención bajo los reflectores de la opinión pública.¹

Éstos son lugares cerrados y quienes están detenidos se encuentran fuera del alcance de la mirada de la sociedad, y por ende dependen, casi totalmente, de las autoridades y funcionarios públicos que garanticen su protección, derechos y medios de subsistencia.

Lo anterior, no implica necesariamente que existan problemas serios en los lugares de detención o desconfianza general en los funcionarios encargados de los mismos. En realidad tiene que ver más con someter al escrutinio público la gran diferencia de poder que existe entre la autoridad encargada de la custodia de la persona detenida, lo cual coloca a ésta última en una situación de vulnerabilidad. Por lo anterior, un mecanismo de control permitiría disminuir el riesgo de que ocurran malos tratos, y también contribuiría a la transparencia y rendición de cuentas de los lugares de privación de la libertad, incrementando así la legitimidad de la administración del lugar y la confianza pública en las instituciones.

La implementación del MNP presenta, por tanto, un nuevo escenario que vale la pena discernir, lo cual justifica la elaboración de este estudio. ¿Cómo será el funcionamiento del MNP? ¿Qué necesita para cumplir su mandato? ¿A qué información tendrá acceso? ¿Cuál es la finalidad de esa información? ¿Cuáles serán las problemáticas a las que se enfrentará el MNP? Estas son algunas de las preguntas que fueron planteadas para desarrollar el escenario que tendrá el MNP sobre acceso y utilización de la información.

¹ La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a partir del 2000 a la fecha, ha emitido 4 informes especiales y 22 recomendaciones generales que se encuentran disponibles en la página web del organismo www.cndh.org.mx. Entre las recomendaciones generales hay una sobre Mujeres Internas (número 3), otra sobre Internos con trastornos mentales (número 9), y una tercera sobre Tortura (número 10). Respecto a los informes especiales, están los relativos a las condiciones en las estaciones migratorias, otro sobre los CERESOS y otro sobre lugares de detención para menores y uno respecto a los reclusorios en el D.F. Asimismo, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha hecho dos Informes Especiales sobre Centros de Reclusión en el D.F. (2004 y 2005), así como un Diagnóstico Interinstitucional del Sistema Penitenciario, a los que se pueden acceder en www.cdhdh.org.mx.

Para cumplir su mandato, el MNP necesita, en un sentido formal, hacer valer normas jurídicas que le permitan tener acceso a las instalaciones de los centros de detención y a la información (tanto de funcionarios y servidores públicos cuyo trabajo implica la detención o custodia de personas privadas de su libertad, como la relativa al estado y situación de éstas últimas en los lugares de detención). En un sentido material, necesita del personal calificado que gestione y tramite adecuadamente la información recabada de las actividades del MNP.

El MNP podrá enfrentarse a diversos desafíos, entre los cuales pueden estar:

- La falta de cooperación entre dependencias u organismos, sobre todo en el sector militar, debido a las normas técnicas establecidas para la integración y divulgación de tal información;
- En materia penal, la legislación establece la secrecía de ciertas actuaciones bajo pena en caso de divulgar cierta información;
- Por lo que respecta al sector salud, la legislación establece el carácter confidencial del expediente clínico.²

Por su parte, el marco constitucional mexicano no reconoce expresamente la necesidad de protección de las personas ante el tratamiento automatizado de sus datos, tampoco existe una protección específica para el tratamiento de los datos personales. No obstante, la intimidad en los datos de salud encuentra su fundamento constitucional en los principios de protección en contra de actos de privación y actos de molestia.

Actos de privación: Artículo 14 constitucional. Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Actos de Molestia: Artículo 16 constitucional. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Este derecho se configura, en lo esencial, como un derecho negativo o de defensa, el cual persigue proteger una esfera íntima y privada. Puede concebirse como una

² Artículo 57, Fracción V del Reglamento de Servicios Médicos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: "Para los efectos de este Reglamento se entenderá por: Expediente Clínico.- [...] Es de carácter legal, confidencial y propiedad del Instituto, la falta de su apertura o integración, así como su mal uso, serán motivo de la aplicación de las sanciones correspondientes".

facultad de exclusión ejercida por el titular a efecto de limitar a los demás el acceso o tratamiento de su información, pero las facultades no se limitan a las negativas, ya que paulatinamente se han incorporado poderes de disposición o control manifestados en forma de consentimiento o autorización para el empleo o tratamiento de los datos o información propias de la esfera particular del ciudadano.

En su vertiente positiva o prestacional, el derecho a la intimidad implica la facultad del titular de exigir la intervención de los poderes públicos para proporcionar una efectiva protección a la información sobre su persona que se encuentre en poder del Estado.

De esta manera, las autoridades deben tomar las medidas correspondientes para garantizar que la información de las personas no pueda ser accesible a nadie o sólo pueda ser empleada para los fines que el titular consintió.

La intimidad es parte substancial de la dignidad de la persona³ y como tal se sustenta en los principios de I) transparencia, la cual encuentra su base en el conocimiento de la información, derecho de cada individuo a saber sus datos en poder del Estado; y II) opacidad, es decir, la facultad de cada uno de reservarse aquella información personal que no se quiere hacer pública.

Cabe resaltar que México no cuenta con una ley sobre protección de datos personales, y los siete artículos que conforman el capítulo IV de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) no son suficientes.

El principio de legalidad establece que el Estado sólo puede hacer aquello que tiene expresamente permitido por las leyes, mientras que los ciudadanos pueden hacer todo aquello que no esté expresamente prohibido. La falta de regulación sobre la protección de datos personales puede afectar el funcionamiento y la operatividad del MNP, pues pudiera ser que el supuesto jurídico no se encuentre tipificado o regulado, dando como resultado un conflicto de normas o bien omisión de sanciones, y por ende, impunidad.

Por lo anterior, la ley que establezca la naturaleza jurídica del MNP deberá, por lo menos, establecer los estándares básicos del almacenamiento, gestión y tratamiento de los datos personales recabados en el curso de las actividades del MNP, así como el tipo de responsabilidades y sanciones a los funcionarios del MNP respecto del mal uso, alteración o difusión de datos personales.

Sin importar su ubicación institucional, el MNP deberá estar sujeto a las reglas mínimas de transparencia y rendición de cuentas establecidas por la LFTAIPG.

A continuación se plantean estrategias sobre el acceso y utilización de la información que pretenden coadyuvar al trabajo del MNP dirigido a la prevención y erradicación de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, razón por la cual servirán como referencia en la implementación del MNP.

³ Se configura como un derecho inherente a todo individuo.

Funcionamiento del MNP

Una premisa fundamental para el adecuado funcionamiento del MNP debe considerar que tanto el Subcomité Internacional de Prevención como aquél, deben tener acceso a todos los lugares, oficiales y no oficiales, donde se encuentre un individuo privado de su libertad, incluyendo, por ejemplo (sin que la siguiente pretenda ser una lista taxativa):

- Cárceles y estaciones de policía,
- Vehículos u otros medios utilizados para el transporte de detenidos,
- Centros de detención preventiva,
- Centros para jóvenes y adolescentes,
- Lugares de detención administrativa,
- Instalaciones de seguridad y fuerzas militares,
- Centros de detención para inmigrantes y solicitantes de asilo,
- Zonas de tránsito en aeropuertos,
- Puntos de control en zonas fronterizas,
- Instituciones médicas y psiquiátricas.

Se deberá garantizar que los expertos que integran los mecanismos tengan ciertos derechos y poderes para que sus visitas sean efectivas. Entre los derechos y poderes se incluyen:

- El derecho a realizar entrevistas en privado y sin testigos, sin vigilancia personal, electrónica, ni de ninguna clase, con cualquier persona privada de su libertad; así como a entrevistar a otras personas como personal de seguridad, médicos y familiares de la persona detenida;
- Acceso irrestricto a todos los archivos y expedientes médicos, clínicos o notas médicas (en caso de que se cuente con ellas y en colaboración con el MNP) de cualquier detenido y el derecho a revisar las medidas disciplinarias, sanciones y otros documentos pertinentes, como los registros con el número de personas detenidas y la localización de los lugares de detención;
- Acceso a todos los servicios de las instalaciones incluyendo, por ejemplo, dormitorios, comedores, cocinas, celdas de aislamiento, baños, áreas de ejercicio, talleres y unidades de atención médica;
- Acceso a listas de detenidos, y de distribución de artículos de asistencia a los detenidos.
- Considerar la posibilidad de otorgar fe pública, en el ámbito de su competencia, al personal que realice las visitas, con el objetivo de validar las prácticas implementadas por los centros de detención.

El MNP deberá realizar un trabajo de seguimiento y coordinación con funcionarios de los centros de detención. Para ello, debe lograrse un consenso entre los directivos de las instituciones y conformar una comisión interinstitucional cuya agenda abarque situaciones generales y concretas que se observen en las inspecciones de los distintos centros.

La comisión estaría conformada por los funcionarios de las distintas áreas del MNP que realizan las inspecciones y por los funcionarios de los centros de detención.

Tipos de información a los que tendrá acceso el MNP

El MNP tendrá acceso a la información que generan, procesan y almacenan los centros de detención, la cual se divide en tres rubros: información institucional, administrativa y jurídico-clínica.

La *información institucional* es aquella que está relacionada con las actividades que se realizan para garantizar que las instituciones en cuestión se encuentren en condiciones de prestar el servicio de administración de justicia o de salud (clínico). Al efecto se incorporan cuestiones que se relacionan con la manera en la que se ofrece el servicio de administración de justicia y/o de salud, así como aquellas cuestiones que involucran las condiciones en las que los funcionarios jurisdiccionales y/o del sector salud se relacionan con la institución.

En las actividades relacionadas con la prestación del servicio de administración de justicia o de salud, es relevante la información relacionada con el trabajo que realiza cotidianamente la institución, su impacto en la sociedad y los servicios que realiza o presta (como por ejemplo las visitas familiares, medidas de seguridad para el ingreso, visitas íntimas, sanciones, los hijos(as) de madres en reclusión, etcétera).

Tipicamente, estas cuestiones se reflejan en estadísticas. Además, en esta categoría de información se incluyen los datos que se generan con motivo de la organización y administración de la institución; desempeño de los servidores y funcionarios públicos, su disciplina y su desarrollo profesional en la institución; mecanismos existentes para la selección, designación, supervisión y evaluación del personal.

La *información administrativa* es toda aquella relacionada con el manejo de los recursos al interior de la institución o centro de detención. Al efecto, se incluyen datos sobre los recursos financieros —presupuesto y salarios—, recursos humanos —número de empleados y su distribución—, plantillas, declaraciones patrimoniales, recursos materiales y equipamiento.

La *información jurídico-clínica* es toda aquella relacionada con el tratamiento y expedientes jurídicos de los detenidos, las condiciones de su detención, los expedientes clínicos, información sobre su condición física y mental.

Estos tres tipos de información serán procesados y almacenados por el MNP durante sus visitas a los centros de detención. Gran parte de la información recolectada se plasmará en los informes dirigidos al Subcomité con carácter de confidencialidad, y para los informes que deba hacer públicos bajo los principios de transparencia y rendición de cuentas, deberá reservar información considerada como sensible. Esta última parte la desarrollaremos más adelante. A continuación abordaremos los tipos de información que generará, procesará y almacenará el MNP.

Tipos de información que manejará el MNP

Los tipos de información que manejará el MNP y que deberán incluirse en sus informes al Subcomité son básicamente tres: la información institucional, la administrativa y sobre su mandato. Las dos primeras se derivan de los centros o instituciones de detención.

La información institucional

En este rubro, el MNP deberá indicar en sus informes los centros de detención que visitó y las actividades que éstos realizan para garantizar las óptimas condiciones en las que prestan el servicio de administración de justicia o de salud (clínico). Asimismo, se informará la manera en la que se ofrece este servicio, y cuestiones que involucren las condiciones en las que los funcionarios jurisdiccionales y/o del sector salud se relacionan con la institución.

Aunado a lo anterior, los datos que se generan con motivo de la organización y administración de la institución; desempeño de los servidores y funcionarios públicos, su disciplina y su desarrollo profesional en la institución, datos sobre los mecanismos existentes para la selección, designación, supervisión y evaluación del personal.

La información administrativa

El MNP deberá informar cual es el manejo de los recursos al interior de la institución o centro de detención; incluir datos sobre los recursos financieros —presupuesto y salarios—, recursos humanos —número de empleados y su distribución—, plantillas, declaraciones patrimoniales, recursos materiales y equipamiento.

La información sobre su mandato

Este rubro versa sobre la información generada por el MNP, es decir, los datos que se producen durante la tramitación de las visitas e investigaciones realizadas por el MNP; datos contenidos en los expedientes judiciales y/o clínicos, datos obtenidos en las entrevistas, por la observación de las instalaciones, etcétera. Esta información es de carácter sensible y sólo tendrán acceso a ella el personal del MNP y el Subcomité de Prevención, en virtud de lo dispuesto por el artículo 21 del Protocolo, que a la letra dice:

ARTÍCULO 21.

(...)

2. La información confidencial recogida por el mecanismo nacional de prevención tendrá carácter reservado. No podrán publicarse datos personales sin el consentimiento expreso de la persona interesada.⁴



Sin importar la ubicación institucional que se le otorgue al MNP, se deben considerar dos escenarios sobre acceso a la información: el primero en un ámbito entre instituciones, es decir, el MNP frente a las instituciones o centros de detención y el acceso a la información y su tratamiento; el segundo, el MNP frente al derecho de acceso a la información que tienen los ciudadanos y su deber de informar.

MNP frente a los centros de detención

El MNP, para realizar su mandato, necesita contar con elementos jurídicos que le permitan el libre acceso a las instalaciones de los centros de detención, así como a la información contenida en los expedientes judiciales y clínicos. Para ello, deberá invocar como pieza clave el último párrafo del artículo 14 de la LFTAIPG que señala:

ARTICULO 14. (...)

No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la *investigación* de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

El párrafo anterior señala claramente que la información sobre investigaciones de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad no puede reservarse. En este sentido, si el MNP tuviera información al respecto, no podría reservarla frente a la realización de una investigación de hechos de este tipo.

⁴ Artículo 21 del Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

En este mismo sentido, la fracción XIX del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece como obligación de los servidores públicos:

Artículo 8. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

(...)

XIX. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda información y datos solicitados *por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia* y defensa de los derechos humanos. En el cumplimiento de esta obligación, además, el servidor público deberá permitir, sin demora, el acceso a los recintos o instalaciones, expedientes o documentación que la institución de referencia considere necesario revisar para el eficaz desempeño de sus atribuciones y corroborar, también, el contenido de los informes y datos que se le hubiesen proporcionado;

Este precepto legal permite que el MNP tenga acceso a las instalaciones de los centros de detención, así como a la información que generan y almacenan, incluyendo los expedientes y documentos tanto jurídicos como clínicos relacionados con los detenidos. Además, señala que puede corroborar el contenido de los informes y datos que se le hubiesen proporcionado, por lo que da pie a las entrevistas con los detenidos y personal de los centros de detención.

Mediante la implementación de estos dos preceptos en la ley respectiva que le dé origen, el MNP podrá realizar su mandato de prevención en sentido amplio.

En caso de un evento considerado como imprevisto, por ejemplo los motines dentro de los centros de detención o detenciones masivas por manifestaciones, el MNP deberá tener acceso a las instalaciones de los centros de detención y a los expedientes judiciales y clínicos con el objetivo de prevenir la tortura y tratos crueles; pero sobre todo, dará seguimiento al caso en general.

Ahora bien, podrá darse que el MNP reciba información sobre un caso en particular o en el caso de constatar prácticas sistemáticas de tortura o maltrato como producto de la persecución de un grupo de personas a raíz de las visitas a lugares donde se encuentran personas privadas de su libertad. Aunque el MNP no da seguimiento a la investigación de hechos, más allá de lo que implicaría conocer cómo estos hechos caben dentro de un esquema de prácticas institucionales generales. Por lo que, para la investigación del caso particular, se deberá canalizar la información para que los organismos respectivos investiguen y sancionen a los responsables. En el caso de anticipar y asesorar para poner en práctica medidas de prevención, pues no necesariamente se está ante una investigación de un caso particular. Dentro de este cuadro general se tendría que determinar las responsabilidades de los funcionarios del MNP respecto a la comunicación de información (qué información y a quién, y con qué reserva o nivel de confidencialidad, y en qué casos hacerla pública) sobre posibles casos de violaciones graves a derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

Facultades del MNP establecidas en el Protocolo

El Protocolo, al no admitir reserva alguna, obliga al Estado a crear el MNP,⁵ pero sobre todo, a facultarlo por lo menos con las siguientes atribuciones:

Los mecanismos nacionales de prevención tendrán como mínimo las siguientes facultades:

- a) Examinar periódicamente el trato de las personas privadas de su libertad en lugares de detención, según la definición del artículo 4, con miras a fortalecer, si fuera necesario, su protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
- b) Hacer recomendaciones 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 de las Naciones Unidas;
- c) Hacer propuestas y observaciones acerca de la legislación vigente o de los proyectos de ley en la materia.⁶

En este mismo sentido se establece el mandato del Subcomité para la Prevención:

El mandato del Subcomité para la Prevención será el siguiente:

- a) Visitar los lugares mencionados en el artículo 4 y hacer recomendaciones a los Estados Partes en cuanto a la protección de las personas privadas de su libertad contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
- b) Por lo que respecta a los mecanismos nacionales de prevención:
 - i) Asesorar y ayudar a los Estados Partes, cuando sea necesario, a establecerlos;
 - ii) Mantener contacto directo, de ser necesario confidencial, con los mecanismos nacionales de prevención y ofrecerles formación y asistencia técnica con miras a aumentar su capacidad;
 - iii) Ayudar y asesorar a los mecanismos nacionales de prevención en la evaluación de las necesidades y las medidas destinadas a fortalecer la protección de

⁵ El Protocolo refiere a la designación, creación o modificación del Mecanismo Nacional de Prevención.

⁶ Artículo 19 del Protocolo, *op. cit.*

personas privadas de su libertad contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;

- iv) Hacer recomendaciones y observaciones a los Estados Partes con miras a reforzar la capacidad y el mandato de los mecanismos nacionales para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
- c) Cooperar, para la prevención de la tortura en general, con los órganos y mecanismos pertinentes de las Naciones Unidas así como con instituciones u organizaciones internacionales, regionales y nacionales cuyo objeto sea fortalecer la protección de todas las personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.⁷

El MNP frente al derecho de acceso a la información

El MNP debe considerar la obligación de la transparencia y rendición de cuentas a los gobernados, por lo que deberá cumplir por lo menos con lo establecido en el artículo 7 de la LFTAIPG:

- I. Su estructura orgánica;
- II. Las facultades de cada unidad administrativa;
- III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;
- IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;
- V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;
- VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;
- VII. Los servicios que ofrecen;
- VIII. Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron;

⁷ Artículo 11 del Protocolo, *op. cit.*

- IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto;
- X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;
- XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;
- XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos;
- XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:
 - a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;
 - b) El monto;
 - c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y
 - d) Los plazos de cumplimiento de los contratos;
- XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;
- XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;
- XVI. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y
- XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

La información a que se refiere este Artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad. Las dependencias y entidades deberán atender las recomendaciones que al respecto expida el Instituto.

Las fracciones VII y VIII no son aplicables al MNP.

Si bien el Protocolo establece que el Mecanismo Internacional de Prevención (Subcomité de Prevención) trabajará bajo los criterios de confidencialidad, no exige lo mismo a los Mecanismos nacionales.

Es fundamental que el MNP haga una buena divulgación de su trabajo y responda abiertamente a las consultas que le puedan hacer no sólo los representantes de la sociedad civil, representantes políticos, organismos internacionales y cualquier otra entidad, sino también a la sociedad en general.

Esta transparencia permitirá también evaluar el buen funcionamiento del MNP y fortalecerá su independencia. Al mismo tiempo, logrará o establecerá niveles de confianza e interlocuciones importantes con las instituciones a manera de poder apoyar la implementación de prácticas institucionales que eliminen factores de riesgo para la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Solicitudes de acceso a la información

Por lo que respecta a las solicitudes de acceso a la información que se generen por la LFTAIPG, el MNP clasificará como reservada la información de carácter confidencial recogida durante sus visitas. No publicará datos personales⁸ (datos que logren identificar a la persona que sufrió tortura o malos tratos) sin el consentimiento expreso de la persona detenida.⁹

Lo anterior no significa que negará el acceso a la información, por lo que deberá realizar versiones públicas que permitan el equilibrio entre el derecho de la víctima a la privacidad y el derecho de acceso a la información que tiene la sociedad en general.¹⁰

⁸ García San Miguel Rodríguez Arango, Luis, *Estudios sobre el derecho a la intimidad*, Madrid, Tecnos-Universidad Alcalá de Henares, 1992; Herrán Ortiz, Ana Isabel, *La violación de la intimidad en la protección de datos personales*, Madrid, Dykinson, 1999; Gozaini, Osvaldo, *Derecho Procesal Constitucional, Hábeas Data, Protección de datos personales*, Argentina, Rubinzal-Culzoni Editores, 2001; Cifuentes, Santos, *Derechos personalísimos*, Astrea, Buenos Aires, 1995.

⁹ Fracción IV del artículo 13 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Véase Gómez-Robledo, Alonso y Ornelas Nuñez, Lina, *Protección de datos personales en México: el caso del Poder Ejecutivo Federal*, UNAM, México, 2006.

¹⁰ Cifuentes, Santos, *Derechos personalísimos*, *op. cit.*; Carballo, Elvira, "Informática y protección de datos: Antecedentes para el proyecto de una ley nacional", en *Revista del Colegio de Abogados de Buenos Aires*, núm. 3, 1986.

El interés del resto de personas físicas o jurídicas por conocer los datos personales relacionados con las personas detenidas, deberá quedar limitado a tenor de lo siguiente:

Si la persona está interesada en conocer los datos por ella suministrados, tendrá el derecho de acceso a dicha información y podrá ejercer sobre la misma su derecho de rectificación, que no de su cancelación.

Cualquier acceso a otras partes de la información judicial o clínica deberá quedar condicionado a la obtención de la autorización de la persona detenida, o si ésta no estuviera capacitada para dar su consentimiento, por sus representantes legales o autoridad judicial.

Si la persona solicitante de la información estuviere legalmente autorizada para obtener determinados datos judiciales o clínicos, éstos deberán ser suministrados con el carácter de confidencialidad bajo la permanente custodia de profesionales sujetos a obligación de secreto profesional, o sin tal carácter, siempre y cuando previamente se haya dissociado el nombre y circunstancias del detenido, de forma tal que el contenido de los datos no permita determinar a la persona a que hacen referencia ni, por ende, inferir en su esfera de intimidad personal o familiar.

Cuando sea la autoridad judicial la solicitante de la información, su petición deberá ir acompañada de las motivaciones de la misma delimitando los documentos a aportar, lo que deberá ser tenido en cuenta por el responsable del sistema. Éste último deberá notificar de la solicitud y su alcance a la persona detenida, con objeto de obtener su consentimiento, en su caso, para la cesión.

Aunado a lo anterior, deberán considerarse los lineamientos respectivos a protección de datos personales elaborados por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).¹¹

Publicación de los informes

Los informes elaborados por el MNP contendrán información recolectada por las visitas a los centros de detención, la cual será plasmada en los informes dirigidos al Subcomité con carácter de confidencialidad, y para los informes que deba hacer públicos bajo los principios de transparencia y rendición de cuentas, deberá reservar información considerada como sensible (datos personales). Para la publicación de los informes suprimirá cualquier dato que pueda identificar a la

¹¹ http://www.ifai.org.mx/datos_personales/nacionales.htm.

persona detenida a menos que tuviera el consentimiento de la persona para publicarlo.¹²

Los informes podrán ser dados a conocer públicamente una vez que el MNP haya finalizado ciertas etapas del trabajo, como por ejemplo la investigación sobre el funcionamiento de los lugares de detención y los factores de riesgo de tortura o trato cruel, tanto intrínsecos como extrínsecos, así como el diálogo con las instituciones dirigido a implementar prácticas que eliminen esos factores de riesgo: es decir, mientras el MNP no dé por concluido su trabajo respecto al centro de detención, el informe se podrá considerar como información reservada. Se tendría que compaginar esta facultad con su obligación de realizar un informe anual, y la posibilidad de realizar actividades de difusión sobre sus actividades de manera que fortalezca la implementación de su mandato. La reglamentación de este aspecto de su trabajo tendrá que tomar en consideración los diversos factores que se han mencionado en este artículo como condicionantes de las prácticas de acceso y utilización de la información.

Si del informe realizado por el MNP resultare que el centro de detención debiera corregir o modificar parte o la totalidad de las condiciones de detención, el MNP podrá acordar, junto con el centro de detención, un plazo definido para realizar las modificaciones pertinentes, las cuales se podrían incluir en el informe. Por lo anterior, éste último no tendría que publicarse sino hasta concluido el plazo.

Una vez concluido dicho plazo, el informe podrá ser información pública, y en él se especificaría si el centro de detención cumplió o está en vías de cumplir o no con las recomendaciones del MNP.

Versiones Públicas

El artículo 43 de la LFTAIPG establece que las unidades administrativas podrán entregar documentos en los que conste la información, a la vez que se permite eliminar partes o secciones clasificadas, de acuerdo con los Lineamientos para la Elaboración de Versiones Públicas por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, emitidos por el IFAI. Bajo este esquema, el MNP podrá elaborar versiones públicas de los casos que tenga conocimiento y que le sean solicitados por la sociedad en general.

En los casos en que un documento o expediente contenga partes o secciones clasificadas como confidenciales, el MNP podrá elaborar la versión pública, omitiendo las partes o secciones clasificadas y señalando aquéllas que fueron omitidas. No podrá omitirse:

¹² El MNP, en todo caso, tendrá que elaborar su reglamento para lograr la efectiva protección de los derechos de todas las personas que colaboran en su labor.

El nombre de los servidores públicos en los documentos, ni sus firmas autógrafas. La información que documente decisiones y los actos de autoridad de las dependencias y entidades, así como el ejercicio de las facultades o actividades de los servidores públicos, de manera que se pueda valorar el desempeño de los mismos.

Operatividad del MNP¹⁵

Proponemos que el MNP opere bajo los siguientes 5 ejes básicos que le permitirán recabar la información como resultado de las visitas a las instalaciones de los centros de detención.

1. Solicitud de colaboración con las autoridades.

Obtención de información previa para planear la actividad del MNP, de acuerdo al número de lugares de detención existentes en el país y de qué tipo son.

2. Tamaño y composición de los equipos de visitas del MNP.

Dependerá de la cantidad de detenidos de interés para el MNP y las condiciones materiales de detención existentes.

3. Duración de la visita.

La visita a un lugar puede variar de uno a varios días, dependiendo de la cantidad de detenidos de interés para el MNP, el tamaño del lugar de detención y del tamaño del equipo de detención.

4. Tipos de visitas.

Podrían desarrollarse las visitas completas, de seguimiento y de emergencia o *ad hoc*:

Visitas completas: implican inspección detallada y minuciosa de todos los aspectos relativos a las condiciones de vida de los detenidos y su trato.

Visitas de seguimiento: el MNP podrá llevar a cabo un seguimiento de la evolución de casos individuales o los problemas particulares que habrán sido el objeto de una observación durante una visita anterior.

¹⁵ Estas pautas se encuentran en los siguientes documentos: *Monitoreo de lugares de detención, una guía práctica*, Asociación para la Prevención de la Tortura; Pollard, Matt, *Implementación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes en Estados Federales y Descentralizados*, Asociación para la Prevención de la Tortura.

Visitas de emergencia o *ad hoc*: para tratar problemas humanitarios, individuales o colectivos, que requieran de una intervención urgente relacionada con la prevención.

5. Desarrollo de la visita.

Sin importar el lugar de detención, la duración de la visita, la cantidad de detenidos, el tamaño del equipo de visitantes del MNP, éstas deberán desarrollarse:

a) Entrevista inicial con las autoridades a cargo del lugar de detención.

Con el objetivo de:

Presentar al MNP (objetivos, principios, misión, actividades y métodos de trabajo) a las autoridades.

Explicar el propósito de la visita y discutir el desarrollo de la misma con las autoridades.

Obtener información administrativa necesaria para la visita (identidad de las autoridades, datos cuantitativos y estructurales sobre el lugar de detención, reglamento interno, población carcelaria, categorías de detenidos, servicios médicos, sanitarios y la lista establecida de los mismos).

Comprender el funcionamiento del lugar de detención, los problemas a los que se deben enfrentar las autoridades, mejoras logradas desde una visita anterior, etcétera.

b) Recorrido del lugar de detención.

El equipo del MNP visitará todas las instalaciones del lugar de detención, las celdas, los dormitorios, los patios, los inodoros, las duchas, las salas de visita, las cocinas, los talleres, los lugares recreativos para deportes o fines religiosos, las celdas de castigo o aislamiento, los consultorios médicos o enfermerías.

El recorrido se efectuará en compañía del director encargado del establecimiento o una persona designada por él. Su presencia es necesaria para guiar al equipo del MNP, responder a sus preguntas y asegurar el acceso a todas las instalaciones. Con el objetivo de:

Obtener la imagen más precisa y completa de la organización y estructura del lugar de detención.

Corroborar los lugares a los cuales las autoridades podrán referirse durante entrevistas posteriores.

c) Entrevistas en privado con los detenidos.

El equipo del MNP debe disponer del tiempo necesario para poder hablar con los detenidos de su elección en el lugar de su preferencia. Además de poder registrar las identidades de los detenidos, el propósito de las entrevistas en privado es:

Comprender las condiciones de detención y de trato como son percibidos por los detenidos;

Entender sus problemas y preocupaciones individuales.

La información recabada durante las entrevistas brinda elementos más precisos y completos en cuanto a la vida interior del lugar de detención, que van más allá de las impresiones y constataciones visuales de los miembros del MNP.

d) Entrevista con el personal del centro de detención.

El equipo del MNP debe disponer de tiempo para entrevistarse con guardias, celadores, personal administrativo, médicos, etcétera. Con el objetivo de recabar información y comprender las condiciones de detención y de trato.

e) Entrevista final con las autoridades encargadas del lugar de detención.

El equipo del MNP informa a las autoridades acerca de sus observaciones y conclusiones. Formula recomendaciones y toma nota de las respuestas de las autoridades para presentarlas en la comisión interinstitucional.

Almacenamiento y tratamiento de la información por parte del MNP

La incorporación de los procesos informativos que se producirán a lo largo de la actividad preventiva del MNP, y que consisten en sistemas más o menos integrados de gestión automatizada de información documentada, obliga a extremar las precauciones tendentes a garantizar el objeto y finalidad de los mismos, y en especial a la preservación de la confidencialidad de aquella información que pudiera poner de manifiesto aspectos personales, a fin de garantizar la intimidad de las personas.

Si bien dentro del planteamiento de cualquier sistema de información cabe establecer objetivos de diversa índole (investigación, de gestión económica o funcional, sanitaria y judicial), no hay que olvidar que su finalidad básica debe ser la de facilitar el tratamiento de la información que, por una u otra causa, haya sido objeto de labores primordiales del MNP, por la organización o centro de detención y por las personas detenidas, en su caso, aporta los datos incorporados al sistema.

Este principio básico de gestión de la información en beneficio de las personas detenidas, debe ser el elemento decisorio en la mayoría de conflictos que pudieran surgir entre la posible colisión del derecho fundamental a la protección de su intimidad y los derechos e intereses de terceros.

Entre los datos personales almacenados en los sistemas de información utilizados por el MNP, hay que diferenciar, en razón del sujeto, los aportados por la persona detenida y los suministrados por el resto de personas (familiares, allegados, médicos, enfermeros, celadores, personal administrativo, etcétera), y en razón del objeto, entre la aportación de datos u opiniones sobre la persona detenida y las referencias a terceras personas.

Los sistemas de información almacenan documentos, es decir, información incorporada en determinados soportes (papel, radiografías, fotos, discos de ordenador, etcétera), y si a efectos jurídicos puede tener cierta relevancia el tipo de soporte como elemento de prueba debido a su originalidad, integridad o modificabilidad, a efectos del mandato del MNP, lo verdaderamente importante es la utilidad de la información contenida en los mismos.

No hay que olvidar que junto a esta información documental, en los procesos informativos se produce otro tipo de información no documentada: la transmitida de forma oral, que si bien tiene una importante relevancia a efectos de investigación y recopilación, posee menor trascendencia en cuanto a la conservación de la misma a lo largo del tiempo, y por ende, en cuanto a su posible inferencia futura en esferas personales o familiares de intimidad.

Respecto al contenido de la información incorporada a los sistemas de información, hay que tener presente que, dada la variedad de necesidades y finalidad básica de los mismos, la inclusión de datos personales debe hacerse en forma diferenciada, segregando la información sobre las condiciones de detención del resto de información (administrativa, económica, sanitaria, jurídica, etcétera), evitando incluir, en cada bloque, información no procedente a tenor de su finalidad.

Obtención de información relacionada con la detención y condición física

La obtención y recopilación de la información ha de realizarse en una forma idónea y adecuada a su finalidad, para lo cual deberán tenerse en cuenta los siguientes aspectos:

1. En cuanto a la calidad de los datos, estos deberán ser adecuados, pertinentes, no excesivos en relación con la finalidad perseguida, y responderán con veracidad a la situación real de las personas detenidas. De ser necesario, de la persona concreta.
2. La interpretación de lo anteriormente señalado tiene como objeto la protección de la intimidad de las personas en cuanto al tratamiento de sus datos. No obstan-

te, conviene indicar que nada impide al personal del MNP dialogar en forma dis- tendida con aquellas personas que puedan aportar información relevante sobre la causa de la prestación asistencial (pacientes, familiares, allegados, personal del centro de detención, etcétera), sino más bien al contrario.

3. Sería recomendable inquirir sobre aspectos no sustanciales, con objeto de crear un clima de confianza que permita mejorar los cauces de comunicación y la obtención de un mayor volumen de información de interés para el diagnóstico o la toma de decisiones relacionadas con la prestación asistencial, y garantizar la certeza o veracidad de su contenido.
4. En el momento de incorporar la información así obtenida al documento que ha de integrarse en el sistema informativo, hay que valorar la posible utilidad futura de dicha información en beneficio de las personas detenidas, y en función de la misma, incluir o no en los correspondientes documentos las partes de la información transmitida oralmente de interés para dilucidar el posible tratamiento.
5. Cuando, por la relevancia de la información, esta debiera ser integrada en el sistema informativo preventivo del MNP, deberá informarse a la persona detenida sobre dicha circunstancia, a fin de obtener de ella el consentimiento para la transcripción documentada de sus informes u opiniones. Esto cobra especial importancia cuando estos puedan hacer referencia a hechos o circunstancias integrantes de su propia intimidad o de la intimidad de terceros.
6. El establecimiento previo de la finalidad y posible utilización de la información documentada por terceras personas, debe servir asimismo al personal del MNP como elemento determinante del alcance de las anotaciones que, en función de su actividad, incorporan a los documentos del sistema de información.

Almacenamiento y gestión de la información relacionada con las medidas de seguridad y salud

El almacenamiento, tratamiento y gestión de la información judicial y clínica, debe realizarse según su finalidad y con las medidas de seguridad adecuadas para evitar accesos o usos no autorizados, encontrándose entre las mismas, a tenor de lo señalado en el Código Penal Federal, en la Ley del Seguro Social y en la NOM-168-SSA1-1998, relativa al Expediente Clínico.

1. Se deberá elaborar un documento de seguridad, de obligado cumplimiento, para el personal con acceso a los datos incorporados al sistema de información, que especifique los documentos protegidos, las medidas tendentes a garantizar el nivel de seguridad de los mismos, sus funciones y obligaciones, y los procedimientos de gestión de incidencias y realización de copias de respaldo de los documentos.

Este documento deberá constituir un elemento sustancial de sensibilización del personal sobre la necesidad de proteger la confidencialidad de los datos de los detenidos, sirviendo sus directrices como elemento regulador de esta faceta del comportamiento ético-profesional.

2. Designación de un responsable de la seguridad de los ficheros constitutivos del sistema de información encargado de controlar el cumplimiento de las medidas de seguridad.
3. Especificación de funciones de cada una de las personas autorizadas al acceso de datos nominativos relacionados con la detención y estado físico e información detallada a las mismas sobre las obligaciones derivadas de dicho acceso.
4. Elaboración y control de un registro de anomalías que afecten o puedan afectar la seguridad de los datos nominativos.
5. Control de acceso e identificación de los usuarios que accedan al sistema, verificando que tengan autorización para utilizar la información obtenida del mismo para el desarrollo de sus funciones, así como establecimiento de mecanismos que impidan el acceso a recursos diferentes de los autorizados.
6. Almacenamiento, previo inventario, de los soportes que contengan información de carácter personal en lugares de acceso restringido al personal autorizado para su utilización; elaboración y control de copias de respaldo de los soportes informatizados que contengan dicha información; y transmisión de soportes o de información por vía telemática, cuando así fuere necesario, previo cifrado o implementación de cualquier otro mecanismo técnico que garantice que dicha información no sea inteligible por terceros no autorizados.
7. Realización de auditorías informáticas periódicas que permitan evaluar la adecuación de las medidas de seguridad, identificar las deficiencias del sistema y recomendar medidas correctoras.
8. Las funciones de custodia y conservación de la información nominativa deberán ser encomendadas a profesionales sujetos al deber de guardar secreto profesional, a fin de preservar la confidencialidad de los datos personales, y con ello el derecho a la intimidad de las personas detenidas.

Destinatarios de la información relacionada con las personas que se encuentran privadas de su libertad

Los destinatarios de la información relacionada con las personas que se encuentran privadas de su libertad son los profesionales que integran el MNP, quienes requieren

de dicha información para el diagnóstico o toma de decisiones relacionadas con la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Respecto a estos profesionales, el acceso a la información del sistema debe quedar restringido a los datos que precisen para el correcto cumplimiento de sus funciones, debiendo mantener la confidencialidad sobre los mismos so pena de incurrir en el delito de revelación de secretos.

Esta confidencialidad se presenta como un derecho de las personas privadas de su libertad y una obligación de los profesionales, viéndose reforzada, junto al deber de guardar secreto profesional, por las obligaciones de sigilo, reserva y custodia de la información.¹⁴

Si en el transcurso de su actividad llegase al conocimiento de cualquier profesional cualquier dato, contenido en el sistema de información, ajeno a su competencia funcional, se extenderá sobre el mismo el deber de secreto, incurriendo en causa de responsabilidad si lo divulgase sin consentimiento expreso de la persona detenida.

Esta circunstancia obliga al MNP a sensibilizar y formar a sus trabajadores o personas asociadas en cuanto a la obligación de confidencialidad que sobre ellos recae, evitando que, por desidia o ignorancia, pudiera vulnerarse el derecho a la intimidad de las personas concernidas por la información que pasa por sus manos en razón de su actividad.

Otros posibles destinatarios de los datos almacenados en el sistema de información son las personas privadas de su libertad. Cualquier detenido que reciba una entrevista que origine la entrada de sus datos en el sistema de información de la organización, tendrá derecho a conocer tanto los datos por ella suministrados como otros referentes a su persona, emitidos por los miembros del equipo del MNP.

El derecho a la información que tiene la persona privada de su libertad cobra especial importancia en el momento de serle solicitado su consentimiento informado. Hay que señalar que para cumplir, no ya con la letra del precepto legal que lo exige, sino con su espíritu y finalidad, es preciso que el detenido esté en disposición de conocer aquellos datos que pudieran tener incidencia en el ejercicio de su libre elección de opciones, con conocimiento de causa, en forma adecuada a tenor de sus circunstancias.

Derechos de las personas detenidas frente al mandato del MNP

1. La autodeterminación informativa de los datos personales, entendida ésta como el derecho individualizado a decidir cuales de ellos pueden ser almacenados, tratados o difundidos. La aplicación de este derecho obliga a que, únicamente, se introduzcan en ficheros automatizados los datos nominativos que sean exigibles legal-

¹⁴ Véase Código Penal Federal y Ley de Profesiones para el Distrito Federal.

mente y los que las personas detenidas, voluntaria y expresamente, autoricen a que sean tratados en dichos ficheros.¹⁵

2. Este consentimiento, otorgado voluntariamente, podrá ser revocado en cualquier momento, con causa justificada, por las personas detenidas, debiendo, en dicho supuesto, cancelarse los datos existentes sobre las mismas, excepto si estos datos pudieran serles obligatoriamente exigidos.
3. Las personas detenidas ostentan el derecho a recibir una información complementaria (suficiente, precisa e inequívoca) sobre el lugar de ubicación de los ficheros, el nombre y dirección de los titulares de los mismos, la finalidad perseguida con su producción, la obligatoriedad o voluntariedad de aportar datos para su inclusión en los citados ficheros, y las posibles cesiones de los datos almacenados a terceras personas con las excepciones legalmente establecidas, entre las que cabe reseñar las cesiones de datos relacionados con la situación jurídica y clínica necesarios.
4. El reconocimiento de la potestad de oposición, por razones legítimas propias de la situación particularizada del interesado, al tratamiento de los datos que a él se refieran.
5. La obligación de mantener el secreto profesional respecto de la información suministrada por la persona detenida al profesional del MNP, lo que implica que sólo podrá autorizarse el acceso al total de la información de los centros de detención a los miembros del MNP, limitándose al resto del personal del MNP el acceso a aquella información que precisen para realizar las tareas concretas que se les hayan encomendado.

Medidas de seguridad que se deben explicitar en la recolección de datos de los detenidos

Los datos obtenidos deberán utilizarse exclusivamente para la finalidad prevista, no permitiéndose su utilización, cesión ni tan siquiera conservación para una finalidad distinta a la inicialmente estipulada.

Con base en las recomendaciones establecidas por el IFAI sobre las políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de datos personales, que estén en posesión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal,¹⁶ se considerarán los mismos niveles de seguridad propuestos:

¹⁵ La libertad de otorgar el consentimiento ó autorización para el tratamiento automatizado de sus datos, ó de denegación del mismo, es por tanto el elemento básico del ejercicio del derecho a la autodeterminación informativa que sólo cede ante la defensa de otros derechos dignos de mayor protección.

¹⁶ http://www.ifai.org.mx/datos_personales/seguridad/Recomendaciones_SDP.pdf.

Nivel básico:

Datos de identificación: Nombre, domicilio, teléfono particular, teléfono celular, correo electrónico, estado civil, firma, firma electrónica, RFC, CURP, cartilla militar, lugar de nacimiento, fecha de nacimiento, nacionalidad, edad, nombres de familiares dependientes y beneficiarios, fotografía, costumbres, idioma o lengua, entre otros.

Nivel medio:

Datos judiciales o jurídicos: información relacionada con la detención, situación jurídica, sobre procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio y/o jurisdiccionales en materia penal o administrativa.

Nivel alto:

Datos ideológicos: Creencia religiosa, ideología, afiliación política y/o sindical, pertenencia a organizaciones de la sociedad civil y/o asociaciones religiosas, entre otros.

Datos de salud: Estado de salud, historial clínico, alergias, enfermedades, información relacionada con cuestiones de carácter psicológico y/o psiquiátrico, incapacidades médicas, intervenciones quirúrgicas, vacunas, consumo de sustancias tóxicas, uso de aparatos oftalmológicos, ortopédicos, auditivos, prótesis, entre otros.

Características personales: Tipo de sangre, ADN, huella digital, u otros análogos.

Características físicas: Color de piel, color de iris, color de cabello, señas particulares, estatura, peso, complexión, discapacidades, entre otros.

Vida sexual: Preferencia sexual, hábitos sexuales, entre otros.

Origen: Étnico y racial.

Lo anterior tiene como propósito que las personas encargadas de los sistemas de datos personales del MNP identifiquen la clase de información y que den el tratamiento y manejo adecuado a dichos datos, los cuales no podrán dar a conocer en solicitudes de acceso a la información y tampoco en los informes de sus actividades o de seguimiento.

Deontología de la profesión jurídica y en la atención de salud por parte del personal del MNP

Los principios fundamentales son siempre los mismos y se centran sobre las obligaciones que tienen los profesionales ante sus clientes o pacientes individuales, ante la sociedad en su conjunto y ante sus colegas, con miras a mantener el honor de la profesión. Estas obligaciones reflejan y complementan los derechos que corresponden a todas las personas dentro del marco de los instrumentos internacionales.

Los miembros del MNP deben actuar con base en el Protocolo de Estambul sobre la implementación de los códigos éticos pertinentes, y con respecto a la profesión de juez señala que:

Como árbitros últimos de la justicia, incumbe a los jueces una misión especial en la protección de los derechos de los ciudadanos. Las normas internacionales atribuyen a los jueces el deber ético de asegurar la protección de los derechos de los individuos. El principio 6 de los Principios básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura advierte que ‘El principio de la independencia de la judicatura autoriza y obliga a la judicatura a garantizar que el procedimiento judicial se desarrolle conforme a derecho, así como el respeto de los derechos de las partes.

Los miembros del MNP deben establecer como garantía para su actuar la independencia de los Poderes de la Unión en el ejercicio de sus funciones y someterse a la Constitución y a la Ley, con estricto respeto al principio de jerarquía normativa. También velar por el cumplimiento de la imparcialidad como condición indispensable para el ejercicio de su función, la cual ha de ser real, efectiva y evidente para la ciudadanía.

Asimismo, responderán civil, penal y administrativamente de conformidad con lo establecido en la ley.

Por lo que respecta al ámbito de la salud, deberá regirse por el Código Internacional de Ética para los Profesionales de la Salud Ocupacional,¹⁷ el cual es aplicable a muchos grupos profesionales que llevan a cabo tareas y tienen responsabilidades relativas a la seguridad, higiene, salud y medio ambiente en relación al trabajo en las empresas de los sectores público y privado.

Como principio básico, este código contempla:

“(…)

2. Los deberes de los profesionales de la salud ocupacional incluyen la protección de la vida y la salud de los trabajadores, el respeto a la dignidad humana y la promoción de los más elevados principios éticos en las políticas y programas de salud ocupacional. También son partes de estas obligaciones la integridad en la conducta profesional, la imparcialidad y la protección de la confidencialidad de los datos sobre la salud y la privacidad de los trabajadores.

(…)

18. Los profesionales de la salud ocupacional deben establecer una relación de confianza, credibilidad y equidad con las personas a quienes prestan sus servicios de salud ocupacional. Todos los trabajadores deben ser tratados de manera equitativa, sin ser objeto de ningún tipo de discriminación en relación con su condición, sus convicciones o la razón que lo condujo a consultar al profesional de salud ocupacional. Los profesionales de la salud ocupacional deben establecer y mantener canales de

¹⁷ El término “profesionales de salud ocupacional” se refiere a todos aquellos que, en el ejercicio de su profesión, desempeñan tareas, proveen servicios o están involucrados en una práctica de seguridad y salud ocupacional.

comunicación abiertos entre ellos y el funcionario o ejecutivo de la empresa responsable de las decisiones de más alto nivel y los representantes de los trabajadores, en relación con las condiciones y la organización del trabajo, y el medio ambiente laboral en la empresa.

(...)

21. Los datos médicos personales y los resultados de las investigaciones médicas deben estar registrados en archivos médicos confidenciales, los cuales deben guardarse en forma segura bajo la responsabilidad del médico o la enfermera de salud ocupacional. El acceso a las fichas o archivos médicos, así como su transmisión, divulgación y utilización, se rige por las leyes o normas nacionales que existan y por los códigos de ética para los profesionales médicos y de la salud. La información contenida en estos archivos solo podrá utilizarse para los fines de la salud ocupacional.

(...)”

Cabe señalar que, además de la aplicación de las normas de conducta antes descritas, deberán implementarse preceptos legales que establezcan responsabilidades civiles, penales y/o administrativas al personal del MNP por omisiones y acciones a favor de la generación, gestión y tratamiento de la información.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA ADICIONAL

CAREY, Peter y Turle, Marcus (eds.), *Freedom of Information Handbook*, UK, The Law Society, 2006, 328pp.

BALLESTEROS Moffa, Luis Ángel, *La Privacidad Electrónica*, Valencia, Tirant Monografías 413 y Agencia Española de Protección de Datos, 2005.

El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad, México, IFAI, 2004, 109 pp.

LÓPEZ Ayllón, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México*, México, UNAM, 1997.

LÓPEZ Ayllón, Sergio y Fix-Fierro, Héctor, “¡Tan cerca, tan lejos!” Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-2000)”, en Fix-Fierro, Héctor, M. Friedman, Lawrence y Pérez Perdomo, Rogelio (eds.), *Culturas jurídicas latinas de Europa y América en tiempos de globalización*, México, UNAM-IJ, 2003, pp. 503-604.

TRANSPARENCIA, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública, Secretaría de la Función Pública, Colección Editorial del Gobierno del cambio, México, 2005, 314 pp.

VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho Mexicano de la Información*, Oxford University Press, México, 2000.

—, *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica. Estudio introductorio y compilación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003.

- , “Acceso a la información y transparencia”, voz en *Diccionario de Derecho de la Información*, México, Porrúa Hermanos, 2006, pp. 6-11.
- , “Derecho a la vida privada”, voz en *Diccionario de Derecho de la Información*, México, Porrúa Hermanos, 2006, pp. 156-159.
- VILLANUEVA, Ernesto y Luna Pla, Issa (Coords.), *Nuevas Perspectivas del Derecho de la Información*, México, Editorial Universidad Iberoamericana, Universidad de Occidente y la Fundación Konrad Adenauer, 2002, 254 pp.
- , (Coords.), *El Derecho de Acceso a la Información. Visiones desde México y la Experiencia Comparada*, México, Editorial Universidad Iberoamericana y Fundación Konrad Adenauer, 2001, 106 pp.
- , (eds.), *Derecho de acceso a la información pública, valoraciones iniciales*, México, UNAM-Konrad Adenauer-Atlatl-USAID, 2004, 271pp. <http://www.ifai.org.mx>
- LEY FEDERAL de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de Junio de 2002, entró en vigor a partir del 12 de Junio de 2002
- LEY FEDERAL De Responsabilidades Administrativas De Los Servidores Públicos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, entró en vigor a partir del 14 de marzo de 2002.

Documentos de referencia

Introducción a los Documentos de Referencia

El primer documento de referencia, “Establecimiento y Designación de los Mecanismos Nacionales de Prevención”,* es el esfuerzo de la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT) de poner en perspectiva las implicaciones del Protocolo Facultativo en términos concretos respecto al diseño y operación de los mecanismos nacionales de prevención.

En seguida, el lector encontrará las conclusiones de tres de los cinco foros o talleres que se realizaron en el marco del Proyecto “Implementación de las Recomendaciones derivadas del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México”, sobre la implementación del Mecanismo Nacional de Prevención. En estos foros se concentró el debate entre los actores pertenecientes a los distintos ámbitos involucrados en este ejercicio de diálogo, contando con la participación, además de la OACNUDH, de la Secretaría de Relaciones Exteriores y en algunas ocasiones el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, así como la APT. Todas estas actividades se realizaron gracias al financiamiento de la Comisión Europea.

Finalmente, se reproduce la propuesta de conformación del Mecanismo Nacional de Prevención elaborada por la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos”. Esta Red tiene afiliadas a 54 organizaciones de la sociedad civil de 19 estados de la República, y una cantidad considerable de ellas participó en la encuesta que forma la base del inventario de organizaciones e instituciones que realizan visitas a lugares de detención en México. Por otra parte, la Red también ha realizado su propio inventario de las organizaciones que la conforman y que realizan este tipo de visitas, complementando esta actividad con capacitaciones en materia de visitas a lugares de detención. Este documento es, sin duda, un referente esencial en el debate sobre la adecuada formación e implementación del Mecanismo Nacional de Prevención en México.

* Nota del editor: Agradecemos a la APT el permiso otorgado para reproducir la guía “Establecimiento y Designación de los Mecanismos Nacionales de Prevención”. Es de notar que la APT cuenta con una variedad de publicaciones relevantes para todas aquellas personas a las que les interesa la implementación y operación de los mecanismos nacionales de prevención. Para mayores referencias, se puede contactar al APT a través de su sitio web: www.apt.org.

**Establecimiento y Designación
de los Mecanismos Nacionales de Prevención**

Asociación para la Prevención de la Tortura (APT)

Ginebra
Octubre 2006

Sumario

233	Prólogo
235	1. Introducción
239	2. Proceso de decisión acerca de un MNP
239	2.1 Introducción
239	2.2 Transparencia e inclusividad
241	2.3 Información
242	2.4 Recomendaciones de la APT
243	3. Propósito y mandato
243	3.1 Sistema de visitas periódicas
243	3.1.1 Visitas con carácter preventivo
245	3.1.2 Visitas periódicas
245	3.1.3 Sistema de visitas
246	3.1.4 Recomendaciones de la APT
247	3.2 ¿Qué visitar?
247	3.2.1 Introducción
249	3.2.2 Jurisdicción y control
250	3.2.3 Lugares de detención no oficiales
253	3.2.4 Recomendaciones de la APT
255	3.3 Mandato
255	3.3.1 Diálogo constructivo con base en las visitas
256	3.3.2 Implementación de estándares internacionales
257	3.3.3 Mandatos adicionales
258	3.3.4 Recomendaciones de la APT
260	3.4 Periodicidad de las visitas
260	3.4.1 Introducción
260	3.4.2 Tipos de visita
263	3.4.3 Periodicidad de las visitas en función de los diferentes lugares de detención
266	3.4.4 Recomendaciones de la APT
267	4. Independencia
267	4.1 Introducción
268	4.2 Bases para la independencia
268	4.3 Independencia de los miembros y del personal
270	4.4 Procedimientos de nombramiento
271	4.5 Garantías e inmunidades

275	4.6 Independencia financiera
277	4.7 Recomendaciones de la APT
279	5. Miembros
279	5.1 Aptitudes y conocimientos profesionales
280	5.2 Equilibrio de género y representación de grupos étnicos y minoritarios
281	5.3 Recomendaciones de la APT
282	6. Garantías y poderes con respecto a las visitas
282	6.1 Acceso a todos los lugares de detención
282	6.1.1 Acceso a todas las instalaciones de todos los lugares de detención
283	6.1.2 Elección de los lugares a visitar
283	6.1.3 Visitas sin previo aviso
286	6.2 Acceso a la información
288	6.3 Acceso a las personas
290	6.4 Protección para los detenidos, funcionarios y demás personas
291	6.5 Recomendaciones de la APT
292	7. Recomendaciones de los MNP y su implementación
292	7.1 Recomendaciones de los MNP
295	7.2 Informes
296	7.3 Recomendaciones de la APT
297	8. MNP y sociedad civil nacional
299	9. MNP a escala internacional
301	10. Decisión sobre el diseño del MNP
301	10.1 Introducción
301	10.2 ¿Órgano nuevo u órgano existente?
301	10.2.1 Panorama general
305	10.2.2 Comisiones nacionales de derechos humanos
306	10.2.3 Defensorías del Pueblo
308	10.2.4 Organizaciones no gubernamentales
309	10.2.5 Cuerpo de Inspección Penitenciaria Externos e Independientes ...
309	10.2.6 Órganos judiciales.
311	10.2.7 Programas independientes de visitas a cargo de entidades comunitarias
312	10.2.8 Recomendaciones de la APT
313	10.3 Mecanismos múltiples
313	10.3.1 Criterios geográficos o temáticos
315	10.3.2 Coherencia y Coordinación
318	10.3.3 Recomendaciones de la APT
319	11. Conclusión

La Asociación para la Prevención de la Tortura (APT) es una organización no gubernamental comprometida con la prevención de la tortura y otros malos tratos en el mundo. En particular, la APT promueve el establecimiento de mecanismos de control de carácter preventivo como las visitas a lugares de detención por parte de expertos independientes. Para la consecución de dicho objetivo, la APT desempeñó un papel central en la elaboración del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de las Naciones Unidas (en adelante el Protocolo Facultativo).

El propósito de la presente guía es comentar las disposiciones del Protocolo Facultativo relativas a los mecanismos nacionales de prevención (MNP), y presentar las consideraciones y recomendaciones de la APT acerca de los requisitos para el establecimiento y funcionamiento efectivo de dichos órganos. Con esta obra se pretende principalmente brindar asistencia a los actores nacionales, del gobierno y de la sociedad civil, implicados en el proceso de designación del MNP en su país. Se presume que el lector cuenta con cierto grado de familiaridad con el Protocolo Facultativo por lo que no se pretende hacer una introducción general a dicho instrumento.¹

Poco después de adoptarse el Protocolo Facultativo por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 2002, la APT redactó una guía más suscita acerca del establecimiento de mecanismos nacionales de prevención (un documento producido por Debra Long y Sabrina Oberson en 2003, que se adaptaría para inclusión en la publicación de 2004: *El Protocolo Facultativo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes: Un Manual para la Prevención*). Muchos acontecimientos han tenido lugar en el transcurso de estos años. Mientras se redactaba la presente obra entró en vigor el Protocolo Facultativo, en junio de 2006, y los primeros Estados Partes se apresuraron a establecer sus mecanismos nacionales de prevención. El movimiento hacia nuevas ratificaciones sigue cobrando fuerza. Además, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, los Estados Partes, y las ONG se preparan para las

¹ Para una introducción más general al Protocolo Facultativo, véase la obra publicada conjuntamente por la Asociación para la Prevención de la Tortura y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *El Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes: Un Manual para la Prevención*, (Ginebra/San José, 2004), disponible en www.apr.ch.

elecciones, las primeras sesiones y las visitas iniciales del Subcomité internacional.

En este contexto nuevo y dinámico, la APT recibe frecuentes peticiones tanto de asistencia técnica general como sobre cuestiones muy precisas relacionadas con la interpretación y la aplicación práctica de las disposiciones del Protocolo Facultativo que versan sobre los MNP. De ahí que hayamos elaborado esta nueva y más detallada guía, con el ánimo de ayudar a los actores nacionales a encontrar soluciones para los numerosos retos que plantea la designación de los MNP en sus respectivos países. Se espera que también el Subcomité internacional vaya adquiriendo experiencia sobre estas cuestiones en los próximos años.

Los actores nacionales a menudo se interesan por lo que están haciendo en otros países para poner en práctica las disposiciones del Protocolo Facultativo en materia de MNP. Por ello, el documento que ahora se presenta se complementa con un “Informe sobre la situación de los MNP por país”, actualizado periódicamente. Se puede acceder a una versión en inglés de este documento en www.apt.ch/npm. Aunque el enfoque comparativo puede resultar muy útil para ilustrar diversas perspectivas, la inclusión, en la presente publicación o en el informe citado, de un órgano nacional de visitas a lugares de detención existente o de un mecanismo nacional de prevención concreto propuesto por un Estado no debe ser interpretado como respaldo de la APT respecto del cumplimiento por parte de dicho órgano o mecanismo de todos los requisitos estipulados en el Protocolo Facultativo.

Cabe señalar que esta obra tiene como objetivo central el establecimiento de MNP. De manera que las acciones que deban llevar a cabo los MNP, al comenzar su labor, se tratarán sólo de forma indirecta. Una descripción más amplia de la cuestión, y algunas recomendaciones al respecto, se pueden encontrar en otra publicación de la APT: *Monitoreo de lugares de detención: una guía práctica* (Ginebra, 2004). Éste y otros materiales prácticos se pueden consultar en línea en www.apt.ch, en varios idiomas.

Por último, deseo expresar mi agradecimiento a los colegas de la APT, y a otras personas —en particular a Debra Long, Antenor Hallo de Wolf y Elina Steinerte— por su labor de revisión y sus comentarios a las distintas versiones a que ha dado lugar la presente obra.

MATT POLLARD
Asesor jurídico de la APT
Ginebra, octubre de 2006

1. Introducción

Preámbulo

Los Estados Partes en el presente Protocolo, (...)

Convencidos de la necesidad de adoptar nuevas medidas para alcanzar los objetivos de la Convención contra la Tortura (...) y de fortalecer la protección de las personas privadas de su libertad contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes,

Recordando que los artículos 2 y 16 de la Convención obligan a cada Estado Parte a tomar medidas efectivas para prevenir los actos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en todo territorio bajo su jurisdicción,

Reconociendo que los Estados tienen la responsabilidad primordial de aplicar estos artículos, que el fortalecimiento de la protección de las personas privadas de su libertad y el pleno respeto de sus derechos humanos es una responsabilidad común compartida por todos, y que los mecanismos internacionales de aplicación complementan y fortalecen las medidas nacionales, (...)

Convencidos de que la protección de las personas privadas de su libertad contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes puede fortalecerse por medios no judiciales de carácter preventivo basados en visitas periódicas a los lugares de detención,

Acuerdan lo siguiente: (...)

El Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura de las Naciones Unidas (en adelante el Protocolo Facultativo)² establece un sistema de visitas periódicas a los lugares de detención, a cargo de órganos independientes, con el fin de prevenir la tortura y otras formas de malos tratos. El enfoque novedoso del Protocolo Facultativo se sustenta en dos pilares: un nuevo órgano *internacional* (el Subcomité para

² El *Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 2002, UN Doc. A/RES/57/199, entró en vigor el 22 de junio de 2006.

la Prevención de la Tortura, de las Naciones Unidas); y la obligación para cada Estado Parte de establecer o designar de forma complementaria su propio mecanismo *nacional* de prevención (MNP).

En el derecho internacional consuetudinario existe ya la exigencia para todos los Estados de prevenir la tortura³. La Convención contra la Tortura de las Naciones Unidas también incluye expresamente la obligación general para todo Estado Parte de tomar medidas efectivas para prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.⁴ La Convención contra la Tortura, además, establece medidas como la penalización y persecución del delito de tortura y la prohibición de usar como prueba cualquier información obtenida bajo tortura, que los Estados Partes deben incorporar a su legislación nacional para prevenir y castigar la tortura.

El Comité contra la Tortura creado en virtud de la Convención, evalúa periódicamente los avances de cada Estado Parte en la materia. Lo hace basándose principalmente en los informes escritos que las autoridades gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales (ONG) presentan a la oficina del Comité en Ginebra. Sobre la base de estos informes, se entablan en Ginebra discusiones frente a frente entre el Comité y las mencionadas autoridades, y por separado con las ONG nacionales. Algunos Estados Partes han autorizado igualmente al Comité a considerar las quejas de particulares, a las que contesta este órgano mediante decisiones por escrito.

Las visitas del Comité al territorio de un Estado Parte, con el consentimiento expreso otorgado previamente por el Estado en cuestión, son escasas. En los 20 años de vigencia de la Convención, el Comité ha realizado investigaciones oficiales *in situ* de acuerdo al artículo 20 de este instrumento en tan sólo 5 de los 141 Estados Partes.⁵

A pesar de la serie de medidas establecidas de forma específica en la Convención contra la Tortura y de la labor del Comité contra la Tortura, el azote de la tortura y otros malos tratos persiste. Por esta razón se elaboró el Protocolo Facultativo: para dotar a los Estados de una herramienta práctica adicional que les ayudara a cumplir con las obligaciones que les impone el derecho internacional consuetudinario y la propia Convención. Para ello, el Protocolo Facultativo introduce un sistema de visitas periódicas a los lugares de detención, a cargo de expertos independientes nacionales e internacionales. Este trabajo de terreno sienta las bases de un diálogo práctico y constructivo entre los expertos visitantes y las autoridades a escala institucional y nacional.

³ Tribunal Penal Internacional para Ex Yugoslavia, *Fiscal v. Furundzija* (10 de diciembre de 1998), Caso nº IT-95-17/I-T, párrafo 148.

⁴ La *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 39/46 de 10 de diciembre de 1984, entró en vigor el 26 de junio de 1987. Véase en particular los artículos 2.1 y 16. Véase también el tercer párrafo del Preámbulo del Protocolo Facultativo.

⁵ Pueden haberse producido otras investigaciones, pero de ser así fueron confidenciales.

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, explicó los fundamentos del Protocolo Facultativo en los términos siguientes:

Los fundamentos [del Protocolo] se basan en la experiencia adquirida de que la tortura y los malos tratos normalmente se producen en lugares de detención aislados en donde quienes practican la tortura están seguros de estar fuera del alcance de una supervisión y rendición de cuentas eficaz. Dado que la tortura es una práctica terminantemente prohibida en todos los sistemas jurídicos y códigos éticos de conducta del mundo, únicamente puede funcionar como parte de un sistema en el que colegas y superiores de los verdugos, toleren, o, como mínimo condonen, estas prácticas y en los que las cámaras de tortura estén protegidas eficazmente del exterior. Las víctimas de la tortura son asesinadas o se les intimida hasta el punto de que no se atreven a revelar sus experiencias. Y si, a pesar de ello, denuncian haber sido víctimas de torturas tienen que hacer frente a enormes dificultades para demostrar lo ocurrido durante su aislamiento y, como sospechosos delincuentes, forajidos o terroristas, su credibilidad se ve menoscabada de modo rutinario por las autoridades. En consecuencia, la única manera de romper ese círculo vicioso es someter los lugares de detención al escrutinio público y hacer más transparente y responsable frente a la supervisión externa todo el sistema en el que operan los agentes de policía, de seguridad y de inteligencia.⁶

El primer pilar del Protocolo Facultativo es el programa de visitas realizado por el Subcomité para la Prevención de la Tortura de las Naciones Unidas (en adelante, Subcomité internacional o Subcomité).⁷ Este nuevo órgano del Protocolo Facultativo sigue los pasos del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y del Comité Internacional de la Cruz Roja que durante muchos años cumplieron una función similar.⁸

El Subcomité no requiere la autorización de un Estado Parte para cualquier visita a su territorio; mediante la ratificación del Protocolo Facultativo, el Estado consiente a visitas de manera general. Una vez en el territorio, el Subcomité internacional está facultado, entre otras cosas, para acceder a cualquier lugar de detención, a moverse libremente y a mantener entrevistas privadas con los detenidos.

El segundo pilar del Protocolo Facultativo consiste en el mecanismo nacional de prevención (MNP), que deberá ser designado por cada Estado Parte para llevar a cabo una labor similar con análogas garantías a escala local. El Protocolo Facultativo establece requisitos fundamentales para su funcionamiento, si bien

⁶ Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, UN Doc. A/61/259 (14 de agosto de 2006), párrafo 67.

⁷ Véanse el artículo 2 y las Partes II y III del Protocolo Facultativo.

⁸ Para más información sobre el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes, véase www.cpt.coe.int/spanish.htm. Para más información sobre el Comité Internacional de la Cruz Roja, véase www.icrc.org.

otorga cierta flexibilidad a cada Estado para conformar su MNP en consonancia con su propio contexto nacional. El Protocolo Facultativo combina pues la vigilancia periódica de expertos del mundo entero, con visitas más asiduas a un número mayor de emplazamientos que se realizarán por los mecanismos nacionales de prevención. Los MNP también están expresamente encargados de hacer propuestas legislativas y comentar la normativa vigente o en fase de elaboración.

En los sucesivos capítulos de la presente guía se brinda asesoramiento jurídico y práctico sobre diferentes cuestiones que pueden surgir a nivel nacional durante el proceso de establecimiento o designación de un mecanismo nacional de prevención:

- transparencia e inclusividad del proceso;
- propósito y mandato;
- independencia;
- criterios de membresía;
- garantías y poderes con respecto a las visitas;
- recomendaciones y su aplicación;
- MNP y la sociedad civil nacional;
- MNP a escala internacional;
- elección de una estructura organizativa.

2. Proceso de decisión acerca de un MNP

Artículo 3

Cada Estado Parte establecerá, designará o mantendrá, a nivel nacional, uno o varios órganos de visitas para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (en adelante denominado el mecanismo nacional de prevención).

Artículo 17

Cada Estado Parte mantendrá, designará o creará, a más tardar un año después de la entrada en vigor del presente Protocolo o de su ratificación o adhesión, uno o varios mecanismos nacionales independientes para la prevención de la tortura a nivel nacional.⁹ Los mecanismos establecidos por entidades descentralizadas podrán ser designados mecanismos nacionales de prevención a los efectos del presente Protocolo si se ajustan a sus disposiciones.

2.1 Introducción

Aunque el proceso por el que cada país determina su MNP puede diferir, algunos elementos deberían estar siempre presentes. En primer lugar, el proceso debería ser transparente e incluir a la sociedad civil (en particular a las ONG) y a otros actores nacionales relevantes. En segundo lugar, todos los participantes en dicho proceso deberían disponer de información pertinente, incluyendo un “inventario” de los órganos de visitas a lugares de detención existentes y datos básicos sobre los lugares de detención en el país. En los apartados siguientes se explican con más detalle estos aspectos.

2.2 Transparencia e inclusividad

Para que la labor del MNP sea efectiva, los funcionarios gubernamentales y los representantes de la sociedad civil deben considerarlo independiente y digno de

⁹ De conformidad con el artículo 24, los Estados Partes podrán, al ratificar el Protocolo, hacer una declaración para aplazar el cumplimiento de sus obligaciones con respecto al mecanismo nacional de prevención o al Subcomité internacional por un periodo de tres años, con la posibilidad de que el Comité contra la Tortura conceda una prórroga de dos años. Un Estado Parte no puede aplazar de forma simultánea el cumplimiento de sus obligaciones con *ambos* mecanismos preventivos, nacionales e internacional.

crédito. Para que así sea, el propio proceso de designación del MNP ha de ser inclusivo y transparente.

Habrà de participar en las discusiones el mayor número posible de actores relevantes. Como punto de partida, tendrían que asociarse al proceso:

- representantes de la cúpula del Poder Ejecutivo y miembros relevantes de la administración con conocimientos técnicos relevantes (en todos los niveles: local, provincial y nacional);
- ONG nacionales y demás grupos de la sociedad civil;
- instituciones nacionales de derechos humanos (Comisiones de Derechos Humanos y Defensorías del Pueblo, por ejemplo);
- organizaciones que estuvieran ya a cargo de visitar lugares de detención (como los cuerpos de inspectores, jueces de ejecución de la pena, programas comunitarios de monitoreo, etc.);
- miembros de la legislatura que representen al gobierno y a los partidos de la oposición;
- en algunos casos, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales regionales e internacionales.

La elección de organizaciones o individuos para representar a la sociedad civil en este proceso debe hacerse por o en consulta con la propia sociedad civil; no de forma unilateral por decisión del Poder Ejecutivo. Aunque es importante que las ONG que encabezan la defensa de los derechos humanos tomen parte en las discusiones, se pueden incorporar otros grupos de la sociedad civil, como los centros de rehabilitación de sobrevivientes de la tortura, asociaciones de familiares de detenidos y grupos de beneficencia o religiosos que trabajan en lugares de detención. Es importante recordar que el Protocolo Facultativo no sólo se aplica a las prisiones y a las comisarías, sino a otros lugares como las instituciones psiquiátricas y los centros de internamiento de inmigrantes.¹⁰ De manera que también se deberían asociar al proceso las organizaciones que trabajan con colectivos particularmente vulnerables. Por ejemplo, las que se ocupan de los migrantes, demandantes de asilo, refugiados, niños/as, jóvenes y adolescentes, mujeres, minorías étnicas y culturales, y personas con discapacidad.

Es probable que surjan en varios países de una misma región cuestiones y desafíos comunes a la hora de designar o elegir el MNP. En tales casos, la organización de eventos públicos tales como mesas redondas para compartir impresiones y las

¹⁰ Los distintos lugares que han de abrirse a las visitas se comentan en el capítulo 3, apartado 3.2.

estrategias a escala regional pueden contribuir al progreso de cada país en la designación de su propio MNP. La participación de ONG regionales e internacionales así como de órganos intergubernamentales regionales e internacionales también puede resultar útil en el proceso.

Para reforzar la credibilidad del hipotético MNP, el proceso de adopción de su estructura e identidad debería ser transparente. El gobierno tendría que dar amplia difusión al proceso, a la posibilidad de participar en él, al igual que a los criterios, métodos y motivos de la decisión final.

2.3 Información

El proceso de designación del MNP debería empezar con un “inventario” de los órganos que ya realicen visitas a los lugares de detención en el país. Dicho inventario debe contener al menos los siguientes aspectos de cada órgano:¹¹

- ámbito de jurisdicción (qué lugares de detención tienen derecho a visitar);
- estructura (número de miembros y personal, independencia funcional, ubicación de oficinas);
- poderes e inmunidades (derecho de visita sin previo aviso, entrevistas privadas, derecho a la información, etc.);
- presupuesto y métodos de trabajo (número de visitas, duración y frecuencia de las mismas, tipo de informe, grado de aceptación y de aplicación de sus recomendaciones, modalidades para verificar su aplicación, etc.).

Todos los involucrados en el proceso de determinación del MNP deberían contar con estimaciones acerca del número, tamaño y emplazamiento aproximados de los lugares de detención del país; con el texto del Protocolo Facultativo, y con una explicación de sus disposiciones (como por ejemplo, una copia de la presente guía).

La información objetiva acerca de los mecanismos y los lugares de detención existentes en el país ayudará a los participantes a identificar las lagunas en la cobertura de lugares de detención según la definición amplia dada en el Protocolo Facultativo,¹² y para calcular los recursos humanos y financieros que requerirá el MNP. Esto, además, ayudará a los participantes a decidir sobre la conveniencia de crear nuevas instituciones o designar alguna existente.

¹¹ Para consultar herramientas más detalladas acerca de cómo evaluar las características clave de los órganos existentes, véase en www.apt.ch/npm.

¹² Los distintos lugares que han de abrirse a las visitas se comentan en el capítulo 3, apartado 3.2.

2.4 Recomendaciones de la APT

- Se deberían asociar a las discusiones sobre el MNP la más amplia gama posible de actores relevantes, como funcionarios gubernamentales, sociedad civil, instituciones nacionales de derechos humanos, órganos de visitas existentes, parlamentarios y, en algunos casos, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales regionales e internacionales.
- El gobierno tendría que dar amplia difusión al proceso, a la posibilidad de participar en él, al igual que a los criterios, métodos y motivos de la decisión final respecto del MNP.
- Los participantes en el proceso deberían disponer de un “inventario” de los órganos de visitas pertinentes existentes, una estimación del número, tamaño y ubicación aproximados de los lugares de detención en el país; del texto del Protocolo Facultativo; y de una explicación de éste.

3. Propósito y mandato

Artículo 1

El objetivo del presente Protocolo es establecer un sistema de visitas periódicas a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes a los lugares en que se encuentren personas privadas de su libertad, con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

3.1 Sistema de visitas periódicas

El artículo 1 del Protocolo Facultativo establece el propósito y los elementos clave del mismo. Los requisitos de independencia, composición y poderes de los órganos de visitas se describen en artículos ulteriores y se tratarán en los capítulos 4, 5 y 6 de la presente guía. Sin embargo, en el artículo 1 aparecen varias nociones a las que no se da explicación directa en ningún otro lugar del Protocolo Facultativo:

- visitas de **carácter preventivo**;
- realizadas con **regularidad**;
- que forman parte de un **sistema general** de visitas.

Empezamos examinando estos tres conceptos con mayor detenimiento en los apartados subsiguientes. En los últimos puntos del presente capítulo se analizarán el tipo de lugar que han de visitar los órganos de visitas, el mandato que han de tener y la periodicidad de sus visitas.

3.1.1 Visitas de carácter preventivo

Las visitas que se realicen en virtud del Protocolo Facultativo han de ser preventivas por naturaleza. Esto significa que con ellas se pretende prevenir la tortura y los malos tratos antes de que se produzcan, por dos vías que se refuerzan mutuamente:

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

- disuasión, nacida del probable aumento en la detección de casos en el futuro gracias a la observación directa, de manera que los responsables de la tortura no podrán intimidar tan fácilmente a los detenidos e impedir que presenten quejas formales por la certeza de un control y seguimiento permanente.

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura lo explicó así:

El mero hecho de que los expertos nacionales o internacionales tengan autoridad para inspeccionar todos los lugares de detención en cualquier momento y sin previo aviso, que tengan acceso a los registros de las prisiones y otros documentos y que se les permita hablar con cualquier detenido en privado y llevar a cabo exámenes médicos de las víctimas de tortura, tiene un fuerte efecto disuasivo. Al mismo tiempo, estas visitas dan la oportunidad a los expertos independientes de examinar de primera mano el trato que reciben los prisioneros y detenidos y las condiciones generales de detención (...). Muchos de los problemas se deben a que existen sistemas inadecuados que pueden mejorarse fácilmente gracias a una supervisión periódica. Visitando los lugares de detención con regularidad, los expertos normalmente pueden entablar un diálogo constructivo con las autoridades pertinentes para ayudarles a resolver los problemas observados.¹³

El carácter preventivo permite, pues, distinguir dichas visitas por su propósito y metodología de aquellas llevadas a cabo por otros órganos independientes de visitas a lugares de detención. Por ejemplo, una visita “reactiva” se pone en marcha sólo tras recibirse en la oficina de un órgano de denuncia, fuera del lugar de detención, una queja concreta de violación. Este tipo de visita está encaminada principalmente a resolver el problema concreto del denunciante, o investigar y documentar el caso para sancionar a los responsables.¹⁴ Otro ejemplo es el de las visitas “humanitarias”, por las que se brindan bienes y servicios directamente a los detenidos para mejorar sus condiciones de detención o rehabilitar a los supervivientes de la tortura.

Las visitas de carácter preventivo, sin embargo, son proactivas; son parte integral de un proceso continuo de análisis del sistema de detención en todos sus aspectos. Los equipos multidisciplinarios de expertos independientes que realizan las visitas comparten sus observaciones directas y mantienen conversaciones confidenciales con los detenidos y el personal de los centros de detención. Examinan las instalaciones materiales, las normas y procedimientos, y la idoneidad de las garantías de protección existentes, al objeto de identificar los

¹³ Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, UN Doc. A/61/259 (14 de agosto de 2006), párrafo 72.

¹⁴ Las visitas como reacción a unos hechos también pueden de forma indirecta contribuir a la prevención, reforzando la transparencia y rendición de cuentas en los lugares de detención, pero difieren de un programa de visitas conducido con el objetivo prioritario de la prevención.

elementos que deriven o puedan derivar en el futuro en condiciones o tratamientos considerados malos tratos o torturas. La información obtenida se evalúa posteriormente contrastándose con las normas y buenas prácticas nacionales, regionales e internacionales, extrayéndose de ello unas recomendaciones específicas y prácticas que se remiten a las autoridades competentes para su aplicación, a escala institucional, regional y nacional. Dichas recomendaciones constituyen la base del diálogo constructivo con las autoridades. Las discusiones y visitas de seguimiento permiten comprobar la aplicación de estas recomendaciones e introducir ajustes en ellas o elaborar nuevas recomendaciones. Las visitas de carácter preventivo y el proceso de diálogo pretenden mejorar las condiciones y el trato de las personas privadas de libertad, las condiciones de los lugares de detención en su conjunto y el sistema general de centros de detención del Estado en cuestión.

3.1.2 Visitas periódicas

La noción de visitas “periódicas” implica que el mecanismo repetirá sus visitas a un lugar de detención dado, a lo largo del tiempo. La repetición es un elemento esencial de todo esquema efectivo de supervisión de lugares de detención para la prevención de la tortura y los malos tratos. Las visitas periódicas a un determinado lugar de detención:

- permiten al equipo de visita establecer y mantener un diálogo constructivo permanente con los detenidos y las autoridades;
- ayudan a determinar el progreso o deterioro de las condiciones de detención y del trato dispensado a los internos a través del tiempo;
- ayudan a proteger a los detenidos de los abusos, gracias al efecto general disuasorio que tiene la constante posibilidad de que salgan a la luz;
- ayudan a proteger a los reclusos y al personal de las represalias contra quienes cooperaron con los órganos de visitas durante visitas anteriores.

El hecho de que las visitas deban ser periódicas plantea la pregunta sobre la regularidad necesaria para que sean efectivas y cumplan así las disposiciones del Protocolo Facultativo. La cuestión de la periodicidad mínima se tratará en el apartado 3.4.

3.1.3 Sistema de visitas

El artículo 1 del Protocolo Facultativo establece de forma clara que las visitas llevadas a cabo por los mecanismos internacionales y nacionales han de constituir un “sistema”. Esto significa que los distintos mecanismos deberían funcionar de forma armoniosa y organizada o coordinada.

Esto tiene consecuencias en términos del derecho a la comunicación directa entre el Subcomité internacional y los mecanismos nacionales de prevención. También influye en el ámbito nacional cuando un Estado decide designar varios mecanismos nacionales de prevención. Para que una pluralidad de mecanismos nacionales de prevención en un mismo Estado se integre en un sistema, se han de establecer medios de comunicación y de coordinación entre dichos mecanismos al objeto de garantizar que se visiten todos los lugares de detención bajo jurisdicción y control del Estado y que se realice un análisis global y se emitan recomendaciones coherentes para todo el Estado. Estas cuestiones se tratarán con más detalle en apartados posteriores.¹⁵

3.1.4 Recomendaciones de la APT

- La legislación de implementación del Protocolo Facultativo debería incluir una disposición que declare el propósito de dicha legislación e incorpore los términos de su artículo 1.
- Se debe reconocer que las visitas preventivas, por su propósito y metodología, tienen características distintas a otros tipos de visitas realizadas a lugares de detención.
- El sistema de visitas a cargo de un MNP debe necesariamente incluir visitas recurrentes a lugares de detención previamente visitados.
- El mecanismo nacional de prevención de un Estado y el Subcomité internacional, y allá donde haya múltiples MNP en un mismo Estado, los propios MNP deben ser designados de manera que funcionen de forma armoniosa y organizada o coordinada y constituyan un verdadero "sistema".

¹⁵ Las relaciones entre cada MNP y el Subcomité internacional se comentan en el capítulo 9. Las estrategias para lograr que los múltiples mecanismos actúen de forma coherente y coordinada en un mismo Estado se estudian en el apartado 10.3.2 del capítulo 10.

3.2. ¿Qué visitar?

Artículo 4

1. Cada Estado Parte permitirá las visitas (...) a cualquier lugar bajo su jurisdicción y control donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad, bien por orden de una autoridad pública o a instigación suya o con su consentimiento expreso o tácito (en adelante denominado lugar de detención). (...)

2. A los efectos del presente Protocolo, por privación de libertad se entiende cualquier forma de detención o encarcelamiento o de custodia de una persona por orden de una autoridad judicial o administrativa o de otra autoridad pública, en una institución pública o privada de la cual no pueda salir libremente.

3.2.1 Introducción

La definición de “lugar de detención” consignada en el apartado 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo es muy extensa con el objeto de proporcionar la más amplia protección que sea posible a las personas privadas de libertad. Los elementos clave de la misma son que las personas no pueden abandonar libremente el lugar y que la detención guarda relación con alguna autoridad pública.

Dada la importancia general de la definición de “lugar de detención” expresada en el artículo 4, la legislación en la que se describa el mandato de los MNP y sus poderes debería incluir una definición de los lugares a los que puede acceder el MNP tal que cubra todos los lugares que constituyen “lugar de detención”, según el apartado 1 del artículo 4.

Durante el proceso de redacción del Protocolo Facultativo, se consideró inapropiado definir los “lugares de detención” mediante una lista cerrada y exhaustiva de las categorías de institución. Este enfoque hubiera reducido y restringido sin remedio el ámbito de aplicación del sistema de visitas. No obstante, algunas categorías se subsumen en la definición de “lugar de detención” dada en el Protocolo Facultativo y podrían, en aras de la claridad, enumerarse en una definición *no exhaustiva* contenida en una norma nacional, como son:

- las comisarías de policía;
- los centros de detención preventiva y prisiones preventivas;

- los centros de reclusión para sentenciados;
- los centros de reclusión para jóvenes y adolescentes;
- las instalaciones de la policía de fronteras y de las zonas de tránsito en pasos fronterizos, puertos y aeropuertos internacionales;
- los centros de internamiento de inmigrantes y demandantes de asilo;¹⁶
- las instituciones psiquiátricas;
- las instalaciones de los servicios de seguridad y de inteligencia (si tienen autoridad para proceder a detenciones);
- las instalaciones de detención bajo jurisdicción militar;
- los lugares de detención administrativa;
- los medios de transporte para el traslado de prisioneros (furgones policiales, por ejemplo).

Además de estas categorías relativamente obvias, el artículo 4 exige que el MNP tenga acceso a cualquier lugar donde se pueda retener a alguien en contra de su voluntad en relación, aunque sea indirecta, con una autoridad pública. Dos expresiones clave de la definición de “lugar de detención” contenida en el artículo 4 describen la naturaleza de dicha relación:

- “bajo su jurisdicción y control”¹⁷ (que parece referirse al *territorio* o *nave* en el que se ubicara el lugar de detención);
- “por orden de una autoridad pública o a instigación suya o con su consentimiento expreso o tácito” (que se refiere al *motivo* por el que alguien está o pudiera estar detenido allí).

El apartado siguiente trata con más detalle la expresión “jurisdicción y control”. En el apartado subsiguiente se explica porqué se habla de “instigación”, “consentimien-

¹⁶ En ocasiones se afirma que los no nacionales reclusos en centros de detención son “libres de marcharse” y que pueden teóricamente acceder de forma voluntaria a su traslado a otro país. Sin embargo, no hay duda acerca de que las personas que se encuentran en dicha situación están “privadas de libertad” en el sentido del artículo 4. Véase, por ejemplo, Cámara de los Lores del Reino Unido, *A y otros v. Secretaria de Estado del Ministerio del Interior* (16 de diciembre de 2004), 2004 UKHL 56.

¹⁷ La versión en francés varía ligeramente, haciendo más hincapié incluso en la amplitud de los lugares que abarca: “placé sous sa juridiction ou sous son contrôle”.

to expreso” y “tácito” y del verbo “pudieran” para asegurarse de que el mandato de los MNP cubra las detenciones ilegales y los lugares de detención no oficiales.

3.2.2 Jurisdicción y control

La noción de “jurisdicción” mencionada en el apartado 1 del artículo 4 también se emplea para describir el ámbito de las obligaciones que imponen a los Estados la Convención contra la Tortura y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.¹⁸ Las opiniones del Comité contra la Tortura y del Comité de Derechos Humanos, órganos establecidos en virtud de dichos tratados, pueden por tanto ser de ayuda en la evaluación de lo que constituye “jurisdicción y control” para los fines del Protocolo Facultativo.

Generalmente, el territorio de un Estado se encuentra bajo su jurisdicción y control. Una embarcación o un avión registrado en el Estado, y quizás una estructura que permanezca en la plataforma continental de un Estado Parte, también serán considerados por lo general bajo su jurisdicción a los efectos de la Convención contra la Tortura.¹⁹ Según la jurisprudencia del Comité contra la Tortura las nociones de “jurisdicción y control” también podrán cubrir todas las zonas fuera del territorio de un Estado Parte que estuvieran “bajo el efectivo control *de facto*, sea cual fuere la autoridad militar o civil que las controla”.²⁰ Esto incluiría, por ejemplo, las bases militares de los Estados Partes en el extranjero. Por otra parte, las embajadas extranjeras en un Estado Parte probablemente no estén cubiertas por las nociones de “jurisdicción y control” consignadas por el artículo 4 del Protocolo Facultativo.²¹

¹⁸ Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes, artículos 2 y 16. Apartado 1 del artículo 2 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la resolución 2200A (XXI) de 16 de diciembre de 1966, y que entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

¹⁹ Véase J. Burgers y H. Danelius, *The United Nations Convention against Torture: A Handbook on the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1988), pp. 123-124.

²⁰ Comité contra la Tortura, “Conclusiones y recomendaciones relativas a los Estados Unidos de América” (25 de julio de 2006), UN Doc. CAT/C/USA/CO/2, párrafo 15; y “Conclusiones y recomendaciones relativas al Reino Unido” (10 de diciembre de 2004) UN Doc. CAT/C/CR/33/3, párrafo 4.b. Véase también: Comité de Derechos Humanos, “Observación General 31, La índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto” (26 de mayo de 2004), UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13. Es importante recordar que en el artículo 32 del Protocolo Facultativo se establece explícitamente que sus disposiciones no afectan a las obligaciones impuestas por los Convenios de Ginebra y sus Protocolos ni en modo alguno al acceso a los detenidos. El posible acceso del Subcomité internacional o de un mecanismo nacional de prevención no puede nunca ser usado como pretexto para excluir las visitas del CICR o de cualquier tipo en virtud de los Convenios de Ginebra.

²¹ El derecho internacional consuetudinario y los tratados ampliamente ratificados consideran estos lugares “inviolables” por el Estado anfitrión, y se especifica que “los agentes del Estado receptor no podrán penetrar” en dichos locales si no es con el consentimiento del jefe de la misión. Véase el artículo 22 de la *Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas*, hecha en Viena el 18 de abril de 1961 y cuya entrada en vigor se produjo el 24 de abril de 1964. Véase también: Brownlie, *Principles of Public International Law*, 5th edition (Oxford: Oxford University Press, 1998) en la p. 356.

Resulta más difícil pronunciarse acerca del acceso a las bases militares extranjeras ubicadas en el territorio de un Estado Parte bajo un Acuerdo de Estatuto de Fuerzas (SOFA, por sus siglas en inglés). Esta cuestión dependerá de las disposiciones específicas del SOFA que rijan las instalaciones en cuestión. Si en el SOFA se cede de forma clara y válida la jurisdicción y el control de las instalaciones a una potencia extranjera, que no es ella misma parte en el Protocolo Facultativo, es posible que el Estado anfitrión no pueda a corto plazo autorizar el acceso del MNP a las instalaciones. No obstante, una vez firmado o ratificado el Protocolo Facultativo por un Estado, el derecho internacional no le permitirá eludir intencionalmente sus obligaciones “subcontratando” a otros Estados la “jurisdicción y el control” de lugares en los que se encuentren personas privadas de libertad, sobre su territorio ordinario.²² Luego, los Estados Partes del Protocolo Facultativo tienen la obligación de hacer todo lo que esté a su alcance para renegociar, en particular en el momento de la expiración o de la renovación, cualquier Acuerdo de Estatuto de Fuerzas que interfiera en el acceso de los MNP a los lugares de detención situados en el territorio mismo del Estado, y de incluir cláusulas que autoricen el acceso a los MNP. Los futuros SOFA con nuevos Estados deberán también establecer desde sus comienzos el derecho de acceso.

3.2.3 Lugares de detención no oficiales

No basta con que a los MNP se les conceda el derecho a visitar lugares que el gobierno haya designado oficialmente como prisiones, comisarías de policía, u otras instituciones que se reconozcan públicamente como centros donde se encuentran por lo general personas privadas de libertad por mandato de una autoridad pública. Los MNP deben poder acceder también a centros de detención no oficiales, es decir, cualquier lugar donde pueda haber personas retenidas por motivos relacionados con la autoridad pública, aunque ningún funcionario público hubiera ordenado la detención de manera propiamente formal.

Es evidente que con el Protocolo Facultativo se pretendió cubrir dichos lugares, ya que en el apartado 1 del artículo 4 se establece de forma explícita alternativas a la “orden” formal, como la “instigación”, el “consentimiento expreso” o “tácito”, que sirven de fundamento para garantizar el acceso de los MNP. Estas nociones se incluyeron en el Protocolo Facultativo desde su temprana etapa de redacción, en el texto original propuesto por Costa Rica en 1991,²³ y parecen extraídas de la definición de tortura dada en el artículo 1 de la Convención contra la Tortura.

²² Acerca de esta cuestión que remite al derecho internacional consuetudinario, véanse el Preámbulo y el artículo 26 de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, firmada en Viena en 23 de mayo de 1969, que entró en vigor el 27 de enero de 1980.

²³ Véase, Informe del Grupo de Trabajo sobre el proyecto de protocolo facultativo a la Convención contra la Tortura, 22 de enero de 1991, UN.Doc. E/CN.4/1991/66: “cualquier lugar sometido a su jurisdicción donde se encuentre o pueda encontrarse alguna persona privada de su libertad por una autoridad pública, o bajo su instigación o consentimiento expreso o tácito”.

Los Estados que adoptaron la Convención contra la Tortura eran conscientes de que, habida cuenta la aversión pública y universal hacia la tortura, se trata por lo general de un acto no oficial y medio secreto del cual el gobierno responsable trata de distanciarse de manera formal. De ahí que se incorporaran al texto de dicha Convención los conceptos de “instigación”, “consentimiento” y “aquiescencia”, al objeto de impedir que los gobiernos que dejaran, a sabiendas, en manos de agentes “privados” o “no estatales” la práctica de la tortura en algún lugar de detención no oficial pudieran eludir su responsabilidad en tales actos.²⁴

La repetición de estos conceptos en el Protocolo Facultativo indica, pues, que la definición de “lugar de detención” no se limita a los actos de detención legal “ordenados oficialmente” en lugares de detención “oficiales”, sino que cubre otros tipos de detención “irregular”.²⁵ Esta conclusión se ve reforzada además por el hecho que la definición consignada por el artículo 4 cubre expresamente los lugares donde “pudieran encontrarse personas privadas de su libertad”.²⁶

Por consiguiente, el Protocolo Facultativo exige que los MNP puedan acceder a lugares que pueden no ser comisarias de policía, prisiones o cualquier otro lugar de detención “oficial”, pero donde los MNP sospechen que alguien está siendo retenido contra su voluntad en relación, de hecho o de forma legal, con una autoridad pública.

La Comisión de Derechos Humanos de Uganda, aunque no haya sido designada como MNP en virtud del Protocolo Facultativo, ilustra una norma nacional en la que se establecen expresamente tales visitas. En el apartado 2.1 del artículo 8 de la ley relativa a la Comisión de Derechos Humanos de Uganda (*Uganda Human Rights Commission Act*), de 1997, se establece:

2.1 La Comisión cumplirá las siguientes funciones:

(...)

- b. visitar cárceles, prisiones y lugares de detención o instalaciones conexas con miras a evaluar e inspeccionar las condiciones de los detenidos y hacer recomendaciones;

²⁴ J. Burgers y H. Danelius, *The United Nations Convention against Torture: A Handbook on the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1988), pp. 45-46 y 120. Véase también, C. Ingelse, *The UN Committee against Torture: an Assessment* (The Hague: Kluwer Law International, 2001), pp. 210 y 222-225.

²⁵ Véase también, Informe del Grupo de Trabajo sobre el proyecto de protocolo facultativo a la Convención contra la Tortura, 2 de diciembre de 1992, UN.Doc. E/CN.4/1993/28, párrafos 38-40.

²⁶ Véanse los informes del Grupo de Trabajo sobre el proyecto de protocolo facultativo a la Convención contra la Tortura: UN.Doc.E/CN.4/1993/28, párrafo 40; UN.Doc. E/CN.4/2000/58, párrafo 30; y UN.Doc. E/CN.4/2001/67, párrafos 43 y 45. El hecho de que el mandato de los mecanismos de visita cubra los lugares de detención no oficiales o secretos no legitima su existencia; por el contrario, la posibilidad de que sean descubiertos por dichos mecanismos debería, ante todo, tener efecto disuasorio o preventivo. Véase igualmente la publicación de la APT, “Incommunicado, Unacknowledged, and Secret Detention under International Law, (2 de marzo de 2006), http://www.apr.ch/secret_detention/Secret_Detention_APT.pdf.

c. visitar cualquier lugar o edificio donde se sospeche que hay una persona detenida ilegalmente; (...) [negrillas añadidas]

Entre los lugares de detención no oficiales, según el artículo 4 del Protocolo Facultativo, cabrían las residencias de propiedad privada u otros edificios de titularidad privada.²⁷ Es cierto que cuando el lugar de detención pertenezca a la restringida categoría de residencia privada y la supuesta privación de libertad esté suficientemente vinculada a una autoridad pública, se produce una tensión entre los derechos del propietario u ocupante del lugar y los derechos que se le otorgan a un MNP en virtud del Protocolo Facultativo. No obstante, las legislaciones nacionales normalmente resuelven conflictos de intereses de este tipo en otros contextos y con toda probabilidad también se encontrarán soluciones para el MNP.

El MNP podría también desear visitar unas instalaciones en construcción donde se vaya a recluir a personas en el futuro.²⁸ Las visitas a tal lugar pueden originar recomendaciones que implicarían cambios en el diseño o la construcción y que podrían tener un importante efecto preventivo.

El campo de aplicación del apartado 1 del artículo 4 es muy amplio en lo que se refiere a los lugares de detención. Por lo anterior, el objetivo del apartado 2 del mismo artículo no queda claro. La inclusión de este último apartado en el texto final del Protocolo Facultativo parece ser producto de una negociación diplomática. En efecto, el apartado 2 surgió de una propuesta alternativa de última hora que finalmente se incluyó junto con la propuesta original que se mantuvo en el apartado 1.²⁹ Parece ser que los proponentes de cada sub-artículo nunca preten-

²⁷ Esto viene confirmado por la preocupación expresada por algunos Estados durante el proceso de adopción. Por ejemplo, en los comentarios del representante de Estados Unidos en el ECOSOC según se refieren en el documento E/2002SR.38 del 12 de noviembre 2002, párrafo 87, al argüir que el Protocolo Facultativo entra en colisión con las limitaciones constitucionales nacionales en materia de registro e incautación.

²⁸ Véanse los informes del Grupo de Trabajo sobre el proyecto de protocolo facultativo a la Convención contra la Tortura: UN.Doc.E/CN.4/1993/28, párrafo 40; UN.Doc. E/CN.4/2000/58, párrafo 30; y UN.Doc. E/CN.4/2001/67, párrafos 43 y 45.

²⁹ Como ya se comentó anteriormente las nociones de "instigación", "consentimiento expreso" y "tácito" estuvieron presentes desde los comienzos del proceso de negociación del proyecto de protocolo, en 1991. En la sesión de 2001, el Grupo Latinoamericano y del Caribe (GRULAC) propuso un nuevo proyecto que mantenía estos términos y que introdujo por primera vez la noción de MNP. En la misma sesión, Estados Unidos propuso una nueva redacción que sustituyera la redacción del apartado 1 del artículo 4, en la formulación que se mantuvo durante diez años, y que ahora aparece en el apartado 2 de la versión final. La propuesta de Estados Unidos parece no haberse debatido nunca formalmente en el Grupo de Trabajo: véase el Informe del Grupo de Trabajo E/CN.4/2001/67, párrafo 15. Hacia el término de la sesión siguiente y final del Grupo de Trabajo (véase el informe E/CN.4/2002/78) la Presidenta-Relatora hizo su propia propuesta en la que se combinaban los elementos de las redacciones del GRULAC y de Estados Unidos. Fue entonces cuando el artículo 4 adoptó por primera vez su forma final. El nuevo e híbrido artículo 4, propuesto por la Presidenta, parece no haber sido nunca objeto de discusión concreta, e inmediatamente después de la sesión la propuesta se presentó (y presumiblemente adoptó) en la Comisión de Derechos Humanos, el ECOSOC, y la Asamblea General sin que se produjeran debates ulteriores acerca de la posible conciliación de los apartados 1 y 2 de dicho artículo.

dieron que coexistieran. Al referirse a la “custodia de una persona (...) en una institución pública o privada”, en el apartado 2 del artículo 4 se confirma al menos que los MNP pueden acceder a instituciones gestionadas por empresas privadas, bajo contrato u otra modalidad, en nombre del gobierno. En este mismo apartado 2, se subraya la esencia del concepto de privación de libertad: la persona no puede abandonar el lugar libremente.

También en el mismo apartado se habla de “orden de una autoridad judicial o administrativa o de otra autoridad pública” sin mencionar la “instigación” ni el “consentimiento expreso” o “tácito”. ¿Significa esto que a pesar del apartado 1 del artículo 4, los lugares en que se tenga a personas retenidas sin mediar orden formal no se rigen por el Protocolo Facultativo? La respuesta ha de ser no. Tal lectura del artículo 4 convertiría en superfluos e inaplicables los términos del apartado 1 “o a instigación suya o con su consentimiento expreso o tácito”, originándose una situación absurda. Si nos atenemos a los trabajos preparatorios de las sesiones de redacción, es patente la opinión favorable a que el ámbito de aplicación del Protocolo Facultativo se extendiera a dependencias en que las personas se encontraran privadas *de facto* de su libertad, sin mediar orden formal aunque con el consentimiento de alguna autoridad.³⁰ También cabe leer el artículo 4 como un todo más armónico en su significado, objetivo y ámbito de aplicación con conceptos similares contenidos en la Convención contra la Tortura. Todas estas consideraciones, unidas a las diferencias en las versiones lingüísticas del apartado 2 del artículo 4, llevan a desaconsejar su incorporación literal en las legislaciones nacionales.

3.2.4 Recomendaciones de la APT

- El derecho de acceso de los MNP a los lugares de detención debería describirse en la legislación del Estado, y contener una definición de los lugares a los que puede acceder el MNP de manera tal que cubra todos los lugares potencialmente abarcados por la definición de “lugar de detención” consignada en el apartado 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo.
- En dicha norma se puede incluir una lista no exhaustiva de instituciones o categorías de instituciones para paliar posibles dudas. No obstante, si se incluye dicha lista en la norma se deberá señalar de forma clara que se trata de una

³⁰ Véanse los informes del Grupo de Trabajo sobre el proyecto de protocolo facultativo a la Convención contra la Tortura: UN.Doc.E/CN.4/1993/28, párrafos 38- 40; UN.Doc. E/CN.4/2000/58, párrafos 30 y 78; UN.Doc. E/CN.4/2001/67, párrafo 45. En el artículo 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados se establece que “se podrán acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración [...] cuando la interpretación dada [...] deje ambiguo u oscuro el sentido [...] o conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable”.

lista no exhaustiva y que también da cabida a la definición más amplia contenida en el apartado 1 del artículo 4.

- El MNP debe tener mandato y facultad para visitar lugares de detención no oficiales. Los conceptos de “instigación”, “consentimiento expreso” y “tácito” revisiten particular importancia en la consecución de poderes de visita para el MNP, acordes con el amplio campo de aplicación pretendido, y por ello deberán consignarse en la legislación nacional de aplicación del Protocolo Facultativo. Para mayor claridad, la autoridad encargada de visitar los lugares de detención no oficiales puede estar expresamente reconocida en la legislación.
- La legislación nacional no debería incorporar literalmente el texto del apartado 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo porque introduce una ambigüedad innecesaria. Los aspectos que hay que destacar del apartado 2 son que el MNP debe poder visitar lugares gestionados por entidades privadas, y que privación de libertad significa, en esencia, que al individuo no se le permite abandonar libremente el lugar.

3.3 Mandato

Artículo 4

1) (...) Estas visitas se llevarán a cabo con el fin de fortalecer, si fuera necesario, la protección de estas personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Artículo 19

Los mecanismos nacionales de prevención tendrán como mínimo las siguientes facultades:

- a) Examinar periódicamente el trato de las personas privadas de su libertad en lugares de detención, según la definición del artículo 4, con miras a fortalecer, si fuera necesario, su protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
 - b) Hacer recomendaciones 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 de las Naciones Unidas;
 - c) Hacer propuestas y observaciones acerca de la legislación vigente o de los proyectos de ley en la materia.
-

3.3.1 Diálogo constructivo con base en las visitas

Las visitas llevadas a cabo por el MNP están destinadas a sustentar, junto con la información procedente de otras fuentes, un diálogo constructivo entre el MNP y las autoridades competentes para introducir mejoras.³¹ La autoridad competente para cada caso podrá pertenecer a cualquier instancia de gobierno, desde la administración de un centro de detención particular hasta el más alto de los cargos nacionales.³²

³¹ Artículo 22 del Protocolo Facultativo. Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, Informe de 2006 presentado a la Asamblea General, UN Doc. A/61/259 (14 de agosto de 2006), párrafo 72.

³² El proceso de recomendaciones, diálogo y aplicación se tratará de forma más detallada en el capítulo 7 de la presente guía.

El Protocolo Facultativo establece que el MNP al realizar las visitas debe adoptar una perspectiva y tener un objetivo particular: *reforzar* la protección de las personas privadas de libertad contra todo tipo de trato y pena prohibido por el derecho internacional (y nacional), así como procurar que se mejore el trato que reciben y sus condiciones de detención. A los fines de la presente guía, podríamos hablar de un claro enfoque de “derechos humanos”. Las visitas son el medio más importante, aunque no el único, que tiene el MNP para examinar el trato proporcionado a las personas privadas de libertad. Durante las visitas, el MNP recogerá información directa acerca del lugar. Mediante las entrevistas con los detenidos, el MNP también recibirá a menudo información acerca de las condiciones en las que vivían y del trato que recibían las personas detenidas *antes* de llegar a ese lugar de detención en concreto: quizás durante el arresto, el traslado o en la comisaría de policía.³³ El MNP también está facultado para solicitar y recibir información del gobierno y de otras instancias acerca de los lugares de detención y de las personas allí detenidas.³⁴

Además, el MNP ha de examinar la legislación vigente sobre lugares de detención y personas privadas de libertad, comprobar, por ejemplo, si es coherente con las normas internacionales, considerar si fomenta de forma apropiada mejores condiciones de detención y proponer normativas al respecto. Para facilitar la labor del MNP en este ámbito, el gobierno deberá enviar sistemáticamente al MNP los proyectos de ley relevantes, de manera que disponga de tiempo suficiente para estudiarlos y emitir sus opiniones. Siguiendo con el apartado c) del artículo 19, también cabría la posibilidad de que el propio MNP pusiera en marcha propuestas de nueva legislación y reformas a la normativa vigente.

De toda esta información se nutre, de manera general, el diálogo permanente entre el MNP y el Estado en torno a la mejora de las condiciones de los lugares de detención y de la prevención de la tortura y de otros malos tratos. La discusión debería estar permanentemente impulsada por las recomendaciones elaboradas por el MNP y las medidas y respuestas aportadas por las autoridades en reacción a éstas. De conformidad con el apartado b) del artículo 19, el MNP puede dirigirse puntualmente a distintas autoridades de un mismo Estado, dependiendo de la ubicación o del tema o asunto de la recomendación y dependiendo de si es una cuestión local que concierne sólo a uno o a unos cuantos lugares, o por el contrario afecta al conjunto del sistema o del país.

3.3.2 Implementación de estándares internacionales

Dado que el propósito del Protocolo Facultativo es ayudar a los Estados a implementar los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos y las normas pertinentes en materia de privación de libertad, la legislación nacional debe brindar al MNP la posibilidad de considerar y aplicar el derecho internacional y demás normas en consonancia con el apartado b) del artículo 19 del Protocolo Facultativo.

³³ El derecho a mantener entrevistas en privado se establece en el apartado d) del artículo 20 y se trata en el punto 6.3.

³⁴ El artículo 20 se comenta en el apartado 6.2.

La legislación nacional, para la implementación del Protocolo, habría de confirmar que el MNP siempre aplicará la norma que mayor protección proporcione a las personas privadas de libertad.

3.3.3 Mandatos adicionales

El ciclo de visitas, recomendaciones y seguimiento de las recomendaciones ha de ser parte central del mandato de todo MNP establecido de acuerdo al Protocolo Facultativo. Sin embargo, los Estados pueden crear un mecanismo con un mandato más amplio o designar un órgano existente cuyo mandato ya sea más extenso. Esto podría llevar al MNP a promover un mayor abanico de derechos, o a fomentar los derechos de una categoría de individuos más general, como es el caso de una comisión nacional de derechos humanos. La combinación de las funciones del MNP con un mandato más amplio puede originar sinergias positivas; sin embargo, algunas combinaciones de funciones pueden conllevar ciertos desafíos y riesgos adicionales, otras incluso deberían evitarse siempre.

Por ejemplo, si se confiriera a una institución un mandato que combinara la labor de visitas establecida en el Protocolo Facultativo con la responsabilidad de procesar formalmente o mediar ante quejas individuales (como aquellas originadas en el marco de sus visitas), en la práctica podrían surgir serios obstáculos para la consecución de los objetivos del Protocolo Facultativo. La relación de cooperación entre el MNP y los funcionarios gubernamentales, de la que depende el diálogo constructivo que propone el Protocolo Facultativo, podría resultar difícil de mantener si los propios funcionarios fueran objeto de procesamiento o enjuiciamiento por parte del MNP. Las personas, los detenidos, los funcionarios, y demás individuos, pueden incluso mostrarse renuentes a hablar abiertamente con el MNP si temen que su identidad o la información que proporcionen pueda hacerse pública en el futuro (en el transcurso, por ejemplo, de un proceso judicial o de una audiencia). La responsabilidad de tramitar denuncias individuales o de pronunciarse al respecto puede también generar una carga importante de trabajo suplementario que en la práctica podría superar la capacidad del MNP para conducir como es debido un programa riguroso de visitas de carácter preventivo.

Por otro lado, la facultad de iniciar un proceso formal como consecuencia de denuncias individuales recogidas durante una visita de carácter "preventivo" puede ser un estímulo práctico adicional para que las autoridades tomen en serio las recomendaciones del MNP. Puede igualmente reforzar la confianza de un detenido en el sentido de que el tiempo que dedique a hablar con los miembros del equipo de visita puede tener alguna consecuencia positiva para su persona.

También se pueden hallar términos medios: por ejemplo, nada en el Protocolo Facultativo impide a un MNP especializado incluir entre sus recomendaciones "a las autoridades competentes" que la institución encargada de tramitar las denuncias o el fiscal correspondiente investigue un caso individual determinado.³⁵

³⁵ Como se verá en el capítulo 6, en tales casos, la cuestión de cuánta información puede compartir el MNP con la autoridad investigadora dependerá del consentimiento de las personas entrevistadas.

Si, habiendo considerado cuidadosamente los posibles problemas y beneficios de un mandato combinado, el Estado determinara que una única institución actuara como MNP y como canal para las denuncias individuales, sería necesario crear una clara división interna de funciones (una estructura administrativa formalmente dividida, oficinas físicamente independientes, diferente personal, sistemas de archivo separados, etc.) para garantizar que las funciones de visita y diálogo establecidas en el Protocolo Facultativo no se vean afectadas por otros mandatos. Además, la entidad responsable de las visitas también podría recomendar a la instancia encargada de los casos individuales que tramitara una queja individual y llevara a cabo una investigación independiente, con el consentimiento previo de dicho traslado por parte del denunciante.

Pueden surgir dificultades más serias si el gobierno pretende combinar el mandato de visitas de carácter preventivo con mandatos que no están encaminados a promocionar los derechos humanos de las personas privadas de libertad. Por ejemplo, a los cuerpos de inspección administrativa en ocasiones se les encomienda promover una serie de objetivos gubernamentales, como evaluar los resultados financieros de una institución respecto de las directrices del ejecutivo, o fomentar medidas de seguridad más estrictas para reducir el riesgo de fuga. Aunque el gobierno puede, por supuesto, encontrar la forma de contrapesar estos intereses potencialmente enfrentados, el MNP debería considerar siempre su trabajo desde la óptica del progreso de los derechos humanos de las personas privadas de libertad, en consonancia con el mandato que se le confiere en los artículos 4 y 19.

Por tanto, no se deberá confiar a un MNP funciones adicionales que puedan entrar en conflicto con el mandato establecido en el Protocolo Facultativo: por ejemplo, sería inoportuno que se le otorgue a un MNP la tarea de reducir gastos para alcanzar objetivos presupuestarios, pudiéndose derivar de ello consecuencias negativas para las condiciones de las personas privadas de libertad. De igual modo, no será conveniente que un MNP sienta que no puede proponer medidas costosas, pero necesarias, porque simultáneamente está encargado de evaluar si las instituciones alcanzan las metas financieras fijadas.³⁶

3.3.4 Recomendaciones de la APT

- El mandato del MNP ha de tener una perspectiva de "derechos humanos": para reforzar la protección de las personas privadas de libertad frente a la tortura y otros malos tratos, y para promover la mejora de sus condiciones.

³⁶ La preocupación acerca de la dificultad para reconciliar las actividades de los órganos de visita independientes con los mandatos de otros órganos de inspección, contribuyeron a que, en octubre de 2006, el Reino Unido decidiera poner fin a sus planes de fusionar la actual oficina del Inspector Jefe de Prisiones de Su Majestad (Her Majesty's Chief Inspector of Prisons), (que será nombrado parte del MNP) con otros cuerpos de inspectores en justicia penal. Véase Parlamento del Reino Unido, Comité Conjunto de Derechos Humanos, 20º Informe de Sesión 2005-2006, 22 de mayo de 2006, pp. 17-20; así como, Cámara de los Lores del Reino Unido, Informe oficial del martes 10 de octubre de 2006, Volumen Nº 685, Parte Nº 188, columnas 167-187.

- El gobierno deberá enviar sistemáticamente los proyectos de ley al MNP para recabar su opinión. El MNP deberá ser capaz de elaborar propuestas de nueva legislación y reformas a la normativa vigente.
- La legislación de implementación del Protocolo deberá permitir y expresamente autorizar que el MNP tome en consideración el derecho internacional y otras normas, además de la legislación nacional, y aplique aquella que brinde más amplia protección a los detenidos.
- La institución que se designe como MNP podrá tener un mandato más amplio que el otorgado por el Protocolo Facultativo.
- Si una única institución hiciera las veces de MNP y de receptor de denuncias individuales, sería necesaria una clara división interna de las funciones para garantizar que no peligra la labor preventiva establecida en el Protocolo Facultativo a causa de otro mandato. Esto incluiría, por ejemplo, una división formal de la estructura administrativa, oficinas físicamente independientes, diferente personal, sistemas de archivo separados, etc.
- El MNP no deberá combinar el mandato de visitas de carácter preventivo con otros mandatos cuyo objeto primordial no fuera promover los derechos humanos de las personas privadas de libertad, como puede ser reducir gastos o reducir el riesgo de fuga.

3.4 Periodicidad de las visitas

3.4.1 Introducción

El Protocolo Facultativo exige que el propio MNP tenga poder para determinar la periodicidad de las visitas a lugares de detención en función de la información procedente de diversas fuentes. En general, suponiendo que contamos con un número suficiente de expertos independientes dotados de los poderes necesarios para realizar visitas, cuanto más frecuentes sean las visitas más efectivo será el programa de prevención de violaciones.

En la práctica y en la mayoría de los casos, el número total de visitas que es capaz de realizar un MNP dependerá de los recursos económicos y humanos que el Estado le haya asignado.³⁷ En cambio, el presupuesto deberá establecerse prefijando una cierta frecuencia y duración de las visitas que el MNP estime necesarias para cumplir con las disposiciones del Protocolo Facultativo.

A tales fines, el presente capítulo sugiere algunas líneas directrices para asistir la evaluación de los recursos económicos y humanos necesarios y la elaboración de propuestas presupuestarias para el MNP.³⁸ En primer lugar, hacemos una observación en función de los diferentes tipos de visita, luego de los diferentes lugares de detención, incluyendo los factores que puedan determinar una mayor o menor frecuencia de las visitas a un determinado lugar de detención.

3.4.2 Tipos de visita

3.4.2.1 Programa mixto

Un programa efectivo de visitas de carácter preventivo combina visitas más exhaustivas con otras más breves y *ad hoc*. La frecuencia mínima de las visitas a cualquier lugar de detención dependerá del tipo de visita, el tipo y categoría del lugar visitado, las conclusiones de las visitas anteriores, y la presencia o no de otras fuentes de información no gubernamentales fiables. En general, los lugares con

³⁷ El apartado 4.6 del capítulo 4 aborda los procesos adecuados para otorgar fondos a los MNP preservando al mismo tiempo su independencia financiera.

³⁸ Las guías propuestas en este apartado se basan en la experiencia de Barbara Bernath y Esther Schaufelberger del Programa de Visitas de la APT.

problemas más serios serán por lo general los que requieran ser visitados más a menudo.

Podemos citar al Inspector Jefe de Instituciones Penitenciarias de Inglaterra y Gales (*Chief Inspector of Prisons for England and Wales*)³⁹ como un ejemplo de órgano de visitas existente (que será designado como parte del MNP en Gran Bretaña) que lleva a cabo un programa de visitas que suma visitas de tipo exhaustivas con visitas *ad hoc*. El Inspector Jefe y su personal, organizados en cinco equipos de inspección, llevan a cabo una inspección general anunciada a cada centro penitenciario al menos cada cinco años. Dichas visitas constan de cinco días de trabajo. Entre tanto, el cuerpo de inspectores procede a visitas de seguimiento realizadas sin previo aviso, cuya duración es variable y depende de la gravedad de los problemas identificados. Los lugares de alto riesgo son objeto de visitas más detenidas, generalmente anunciadas, que duran cinco días, los demás lugares reciben visitas breves, sin previo aviso, que pueden durar entre dos y cuatro días.

Algunos órganos nacionales existentes realizan un monitoreo continuo, por ejemplo mediante programas comunitarios sostenidos por voluntarios que visitan los lugares de detención con mucha frecuencia. Aunque este tipo de visitas tiende a ser el más frecuente en algunos países, son llevadas a cabo por órganos que difícilmente puedan cumplir con todos los requisitos del Protocolo Facultativo para los MNP, de manera que habitualmente actuarán mejor como fuente de información para el MNP que como parte integrante formal de éste.

A continuación desarrollaremos esta cuestión en función del tipo de visitas.

3.4.2.2 *Visitas exhaustivas*

El objetivo de las visitas de tipo exhaustivas es 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 a tratos crueles, inhumanos o degradantes (incluyendo las condiciones de detención por debajo de los estándares internacionales), y formular recomendaciones acerca de cómo abordar estos problemas desde un punto de vista práctico y normativo.

La publicación de la APT titulada *Monitoreo de lugares de detención; una guía práctica* sugiere cómo se debería proceder para que una visita de esta naturaleza sea efectiva.⁴⁰ En cada visita de tipo exhaustiva el equipo de visita deberá entrevistar un número sustancial de detenidos. Dichas visitas deberán durar entre uno y cuatro días completos de trabajo en función del número de la población reclusa. A modo de ejemplo, para estimar la duración de este tipo de visitas podemos considerar los parámetros siguientes:

³⁹ Para más información véase <http://inspectorates.homeoffice.gov.uk/hmiprisons/>. Cabe mencionar que el mandato de esta oficina no se extiende a todos los lugares de detención definidos en el Protocolo Facultativo; las visitas a otros lugares del Reino Unido serán llevadas a cabo por distintas instituciones que también serán designadas MNP.

⁴⁰ Disponible en www.apr.ch.

- para un número inferior a 50 detenidos, la visita deberá durar al menos una jornada entera;
- entre 50 y 99 detenidos, deberá durar al menos dos días;
- entre 100 y 299 detenidos, deberá durar al menos tres días;
- para un número superior a 300 detenidos se requerirán al menos cuatro días.

Las visitas de tipo exhaustivas realizadas a comisarías implican por lo general visitas a varias dependencias policiales en una zona determinada, por lo que harán falta también varios días de trabajo.

Este tipo de visitas exige un equipo multidisciplinario de expertos, que tengan aptitudes y conocimientos profesionales que les permitan comprender el contexto de detención particular que han de considerar (véase el apartado 2 del artículo 18 del Protocolo Facultativo).⁴¹ La APT recomienda que para visitas de tipo exhaustivas, el equipo de visita esté compuesto por, al menos, tres expertos.

3.4.2.3 *Visitas ad hoc*

Las visitas de tipo *ad hoc* tendrán lugar entre las visitas de tipo exhaustivas. Tienen generalmente como objetivo hacer el seguimiento de las recomendaciones y asegurar que las personas detenidas no hayan sufrido represalias. Aquellas visitas deberán realizarse de forma inopinada para garantizar su efecto disuasivo. Por consiguiente, es importante que dichas visitas sean de naturaleza aleatoria y que el MNP tenga derecho de acceso a cualquier lugar de detención, en todo momento, sin aviso previo (véase apartado 6.1.3). Las visitas *ad hoc* se podrían producir también en respuesta a una situación inesperada (un fallecimiento bajo custodia, un motín, etc.) o para investigar una situación en particular.

Las visitas de este tipo son normalmente más breves que las visitas exhaustivas y pueden estar a cargo de equipos de visita más reducidos. La APT recomienda que aproximadamente un tercio del tiempo que un MNP dedique a las visitas se destine a las visitas *ad hoc*.

3.4.2.4 *Monitoreo continuo*

El objetivo de las visitas de monitoreo continuo es establecer, en el lugar de detención, una presencia diaria, o casi diaria, de personas externas a ese lugar. Esta presencia casi ininterrumpida tiene como efecto disuadir a las autoridades y al personal del lugar de detención de cometer abusos. Contribuye además a mejorar las condiciones de detención y hacerlas más humanas y a aumentar las posibilidades de

⁴¹ La composición del MNP se tratará con más detalle en el capítulo 5.

reinserción social de las personas detenidas una vez liberadas. En algunos casos los visitadores adoptan funciones de mediador, contribuyendo con ello a resolver ciertos problemas individuales o colectivos de los reclusos. Para garantizar una disponibilidad y presencia continua, en algunos casos los mecanismos de visita cuentan con el apoyo de voluntarios no profesionales que residen en comunidades próximas a la institución.

Llevar adelante visitas de monitoreo sin redactar informes analíticos y sin emitir recomendaciones formales, no es suficiente para cumplir con el mandato confiado a un MNP (véase los apartados b y c del artículo 19 del Protocolo Facultativo). La magnitud de los programas de monitoreo continuo llevados adelante por voluntarios no profesionales puede significar un desafío importante para los Estados a la hora de asignar recursos y establecer un marco normativo apropiado para cumplir con los requisitos del Protocolo Facultativo en materia de aptitudes y conocimientos profesionales, de independencia, y respecto de las prerrogativas e inmunidad otorgadas a los miembros del MNP.

Aunque por lo general no sea apropiado designar este tipo de mecanismos de monitoreo, basados sobre el voluntariado, como parte integrante del MNP, pueden ser sin embargo un complemento muy valioso a los programas de visitas de tipo exhaustivas y de las visitas *ad hoc* realizadas por el MNP. Pueden ser particularmente importantes como fuente externa de información para los MNP. Por ejemplo, pueden ayudar a determinar qué lugares visitar con mayor frecuencia y qué sectores de un establecimiento deberán ser visitados con prioridad y enfocar mejor las preguntas que el mecanismo podría formular.

El MNP también podrá recomendar llevar adelante visitas de monitoreo continuo como medida cautelar mientras se implementan las recomendaciones emitidas por el MNP a raíz de visitas exhaustivas. El monitoreo continuo, realizado por grupos de voluntarios, puede contribuir a reforzar los lazos entre las comunidades y las personas detenidas y de este modo suavizar tensiones que puedan surgir en los lugares de detención y así reforzar los cimientos del trabajo del MNP basado sobre el diálogo constructivo.

3.4.3 Periodicidad de las visitas en función de los diferentes lugares de detención

Ciertas categorías de lugar de detención conllevan por naturaleza mayores riesgos que se cometan malos tratos y, por ende, deberán ser objeto de visitas exhaustivas al menos una vez al año, en promedio (con la posibilidad siempre de realizar visitas *ad hoc* entremedio), como por ejemplo:

- las comisarías o estaciones de policía, con problemas consabidos;
- los centros de detención preventiva;
- los lugares con una alta concentración de grupos particularmente vulnerables.

Las comisarías o estaciones de policía son lugares que revisten particular importancia en lo que a la prevención de la tortura y de los malos tratos se refiere. La presión ejercida sobre los funcionarios de las fuerzas y cuerpos de seguridad para obtener información de los detenidos quizás alcance aquí su grado máximo. El movimiento y recambio de las personas detenidas que permanecen en comisarías es normalmente rápido e importante. La naturaleza transitoria de la población reclusa puede limitar la conformación de grupos que ejerzan una presión sostenida para mejorar las condiciones de detención del lugar en cuestión. Es cierto que, debido al alto número de comisarías en la mayoría de los países, puede resultar difícil para el MNP visitarlas todas una vez al año. Por consiguiente, la APT recomienda que los MNP, como mínimo, realicen una visita exhaustiva una vez al año, con visitas *ad hoc* entremedio, a cada **comisaría de policía en las que se sepa que hay problemas**, y que simultáneamente se lleven a cabo visitas exhaustivas y *ad hoc* a comisarías seleccionadas de forma aleatoria, en el curso del año.

Las visitas frecuentes a los **centros de detención preventiva y prisiones preventivas** son importantes no sólo para la prevención de la tortura y los malos tratos en el centro en cuestión, sino también porque dichos lugares pueden ser una fuente de información muy valiosa acerca de las condiciones y el trato que recibieron las personas en las comisarías donde fueron detenidas. Estos datos son cruciales para que el MNP determine qué comisarías visitar entre los centenares o miles del país. Por esa razón, los centros de detención preventiva y prisiones preventivas deberán ser visitados por el MNP al menos una vez al año, siempre con la posibilidad de realizar visitas *ad hoc* entremedio.

Los lugares de detención con alta concentración de detenidos perteneciendo a grupos **particularmente vulnerables** también deberán ser objeto de visitas exhaustivas al menos una vez al año (siempre con la posibilidad de realizar visitas *ad hoc* entre tanto). Esta categoría incluye por lo general centros especializados o lugares con una alta concentración de personas migrantes, mujeres, niños, jóvenes y adolescentes, pacientes psiquiátricos, minorías nacionales, étnicas, religiosas o lingüísticas, pueblos indígenas, o personas con discapacidad. Los riesgos específicos que corren dichos grupos pueden deberse a la discriminación manifiesta, o a la falta de medidas específicas que los miembros de aquellos grupos pueden necesitar para satisfacer sus necesidades básicas.⁴²

Idealmente, **otras categorías de lugares de detención**, como por ejemplo las cárceles, deberán recibir visitas de monitoreo al menos con una periodicidad anual. No obstante, como punto de partida, estos lugares de detención deberán recibir en promedio una visita de tipo exhaustiva al menos cada tres años, con la posibilidad siempre de ser objeto de visitas *ad hoc* entremedio.

El MNP tendría que considerar una serie de factores que afecten a lugares concretos de detención para determinar la frecuencia de las visitas que llevará a cabo

⁴² Véase, por ejemplo, la publicación del Comité de Derechos Humanos, *Hamilton v. Jamaica*, Comunicación Nº 616/1995, UN Doc. CCRP/C/66/D/616/1995 (28 de julio de 1999), párrafo 8.2.

en esas categorías de lugares de detención. El MNP debería analizar la información procedente de diversas fuentes para determinar la frecuencia de sus visitas a dichos centros (visitas anteriores, entrevistas con detenidos que se encontraban anteriormente en ese lugar, investigaciones, informes, etc.).

En base a dicha información, cada lugar en que se sepa o se sospeche la existencia de problemas significativos y casos de tortura o los malos tratos, así como cada lugar donde se sepa que las condiciones de detención son malas e inferiores a las demás instituciones del país, el MNP deberá también realizar visitas de monitoreo exhaustivas al menos una vez al año, con la posibilidad siempre de realizar visitas *ad hoc* entremedio, independientemente del tipo de institución. De hecho, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura afirmó que los MNP “deben llevar a cabo visitas a los lugares de detención más grandes o más controvertidos cada pocos meses y, en algunos casos, incluso a intervalos más cortos”.⁴³

En otros lugares de detención, algunos factores podrán justificar visitas menos frecuentes, como por ejemplo:

- la existencia de programas de monitoreo realizados por otros órganos de visitas (que no sean parte del MNP) independientes, reconocidos, que tengan además la facultad y obligación de proporcionar información al MNP acerca de los lugares de detención; o
- una visita exhaustiva realizada previamente por el MNP a raíz de la cual no se registraron serios problemas o riesgos de tortura o malos tratos, donde se constataron buenas condiciones de detención y una cooperación ejemplar de parte de los funcionarios.

Si se dieran tales circunstancias precisas, en lugares que no fueran comisarías, centros de detención preventiva, centros con alta concentración de grupos particularmente vulnerables, u otros lugares donde se sepa o se sospeche que hay problemas significativos, un MNP podrá espaciar las visitas de tipo exhaustivas. En ningún caso y bajo ninguna circunstancia se debe demorar más de cinco años para realizar visitas exhaustivas a un lugar de detención oficial.

Además, el Protocolo Facultativo no contempla que la lejanía y el aislamiento geográfico de un determinado lugar de detención o las limitaciones de orden económico, logístico o humano del MNP puedan ser argumentos esgrimidos por un Estado para reducir, por debajo de lo requerido, la frecuencia de las visitas a un lugar de detención. En principio, la protección que brinda el MNP a las personas privadas de libertad a través de sus visitas no deberá variar en función de la ubicación geográfica del lugar donde se encuentra detenida. En el capítulo 10 estudiaremos

⁴³ Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, Informe de 2006 presentado a la Asamblea General, UN Doc. A/61/259 (14 de agosto de 2006), párrafo 71.

la posibilidad de descentralizar las actividades de los MNP como medio para hacer frente a estos desafíos.

3.4.4 Recomendaciones de la APT

Para evaluar la frecuencia de las visitas a cargo de un MNP se deberá asegurar que los programas de monitoreo:

- combinen visitas exhaustivas más largas (de uno a cuatro días de duración, realizadas por un equipo de visita multidisciplinario compuesto al menos por tres expertos), con visitas *ad hoc* más breves (en intervalos aleatorios, que puedan ser llevadas a cabo por equipos más reducidos);
- destinen a las visitas *ad hoc* aproximadamente un tercio del tiempo total que el MNP dedica a las visitas;
- realicen, en promedio, una visita exhaustiva, al menos una vez al año, con la posibilidad en todo momento de realizar visitas *ad hoc* entremedio, en cada uno de los lugares siguientes:
 - comisarías con problemas consabidos, incluyendo además visitas a otras comisarías escogidas de forma aleatoria;
 - centros de detención preventiva;
 - lugares con una alta concentración de grupos particularmente vulnerables;
 - cualquier otro centro en el cual se sepa o se sospeche que padece problemas significativos, incluyendo casos de tortura y malos tratos o condiciones de detención deficientes en comparación con otras instituciones del país;
- lleven a cabo visitas exhaustivas a cada lugar de detención, al menos una vez cada tres años, en promedio (aunque preferentemente con mayor frecuencia), incluyendo además visitas *ad hoc* entremedio;
- visiten de forma exhaustiva cada lugar de detención oficial con una frecuencia nunca inferior a cinco años, y que en caso de que se dieran intervalos tan largos sea sobre la base de información relevante y fehaciente acerca del lugar en cuestión.

El Protocolo Facultativo no considera que la lejanía y el aislamiento geográfico de un centro de detención o limitaciones impuestas al MNP por el Estado sobre el plano económico, logístico o de los recursos humanos, sea una razón válida para que un lugar de detención reciba menos visitas de las que se requieren.

4. Independencia

Artículo 18

1. Los Estados Partes garantizarán la independencia funcional de los mecanismos nacionales de prevención, así como la independencia de su personal.

(...)

4. Al establecer los mecanismos nacionales de prevención, los Estados Partes tendrán debidamente en cuenta los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos [“Principios de París”].

4.1 Introducción

Las visitas de los MNP no podrán prevenir la tortura u otros malos tratos de forma eficaz, a menos que estos mecanismos gocen de verdadera independencia. El apartado 1 del artículo 18, del Protocolo Facultativo contiene la principal disposición por la que se exige a los Estados que tomen medidas para garantizar la independencia funcional de los MNP.

En el apartado 4 del artículo 18, se remite a los “Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales para la protección y promoción de los derechos humanos” de las Naciones Unidas (también conocidos como “Principios de París”), que describen con más detalle las medidas que salvaguardan la independencia de dichas instituciones.⁴⁴ Sin embargo, los Principios de París se crearon inicialmente pensando en instituciones de derechos humanos con objetivos generales y mandatos más amplios (como las comisiones nacionales de derechos humanos). De manera que algunos aspectos de los Principios no se han incluido en el Protocolo Facultativo y otros son superados mediante algunas disposiciones del Protocolo más detalladas.

En los apartados siguientes se examinan diversos aspectos relativos a la independencia funcional.⁴⁵

⁴⁴ Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales para la protección y promoción de los derechos humanos, Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/48/134 (Anexo) del 20 de diciembre de 1993 (“Principios de París”).

⁴⁵ Véase igualmente la obra publicada conjuntamente por el Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Evaluar la Eficacia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*. Ginebra, 2005, [en adelante, “Evaluar a las INDH”]; así como la serie N° 4 de capacitación profesional del Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Instituciones nacionales de derechos humanos: Manual sobre la creación y el fortalecimiento de instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos*. Ginebra, 1995, [en adelante, “Manual INDH”].

4.2 Bases para la independencia

Principios de París

A2. La institución nacional dispondrá del mandato más amplio posible, claramente enunciado en un texto constitucional o legislativo, que establezca su composición y su ámbito de competencia.

La independencia del MNP se verá socavada si el gobierno tiene autoridad legal para, a su antojo, disolver o remplazar el MNP, o modificar su mandato, composición y facultades. Esto es así incluso cuando el ejecutivo no pretenda realmente ejercer dicha autoridad, ya que es la propia situación de vulnerabilidad la que socava la independencia de los MNP. Por esta razón, el MNP debe ser creado mediante un texto constitucional o legislativo donde se establezcan aspectos claves como el proceso y criterios de nombramiento, la duración del cargo, el mandato, las facultades, la financiación y rendición de cuentas⁴⁶. Será preferible y la independencia del mecanismo se verá favorecida si su base legal es de orden constitucional en lugar de basarse en una legislación ordinaria.⁴⁷

De igual modo, la ley por la que se establezca el MNP no deberá poner a la institución o a sus miembros bajo el control institucional de un ministerio o ministro del gobierno, gabinete o consejo ejecutivo, Presidente o Primer Ministro. La única autoridad con capacidad para modificar la existencia, mandato o facultades del MNP será la propia legislación.⁴⁸ La ley deberá prohibir expresamente que los ministros y otros funcionarios puedan dar instrucciones, directa o indirectamente, al MNP.⁴⁹

4.3 Independencia de los miembros y del personal

Los miembros del MNP deben ser expertos e independientes de las autoridades estatales, tanto personal como institucionalmente.

Por lo general, no deberán pertenecer a los MNP personas que estén simultáneamente ocupando un cargo en el sistema de justicia penal o que lo hayan ocupado recientemente. Aunque este requisito afecta en especial a fiscales o abogados defensores, también se aplica a jueces de vigilancia penitenciaria y demás jue-

⁴⁶ Véase *Evaluar a las INDH*, *ibid.*, pp. 14-17 y *Manual INDH*, *ibid.*, pp. 10-11.

⁴⁷ Véase *Evaluar a las INDH*, *ibid.*, p. 16.

⁴⁸ Véase *Evaluar a las INDH*, *ibid.*, pp. 14-17 y *Manual INDH*, *op.cit.*, pp. 10-11.

⁴⁹ *Evaluar a las INDH*, *ibid.*, p. 14.

ces.⁵⁰ Es muy probable que surjan conflictos de interés, reales o aparentes, si un miembro del MNP desempeña simultáneamente diversas funciones con respecto a una persona detenida o a un determinado tipo de reclusos, instituciones o funcionarios.⁵¹

Es evidente que los miembros de los MNP también tienen que gozar de independencia en su ámbito personal respecto del gobierno ejecutivo, es decir, no deben tener vínculo personal alguno de lealtad política, estrecha amistad o relaciones profesionales anteriores con actores políticos relevantes pertenecientes al ejecutivo, ni con empleados de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. Además, la labor del MNP podrá verse seriamente comprometida si un potencial miembro del mecanismo fuera *percibido* como parcial, aunque en los hechos actúe de manera imparcial.

El MNP deberá tener autoridad para elegir y emplear a su propio personal en base a los requisitos y criterios que él mismo determine.⁵² El Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos afirman que el personal de instituciones nacionales de derechos humanos “no debería ser secundado o reubicado automáticamente de otros sectores del servicio público”.⁵³ Al objeto de garantizar su autonomía operacional, el MNP debe igualmente tener autoridad exclusiva para establecer su propio reglamento interno y procedimientos sin que éstos puedan ser modificados por organismos externos.⁵⁴

Los Principios de París sugieren que, en general, las instituciones de derechos humanos podrían incluir a representantes del “Parlamento” y de las “Administraciones”. Sin embargo, en el contexto del Protocolo Facultativo, no sería apropiada la presencia en el MNP de parlamentarios miembros del partido en el gobierno o de otros representantes gubernamentales (ya pertenezcan al ámbito político o al administrativo), aunque fuera en calidad de asesor. Para empezar, en el Protocolo Facultativo se establece que los MNP y las autoridades del Estado deberán entablar un diálogo acerca de las posibles medidas que deberán ser adoptadas para implementar las recomendaciones del MNP.⁵⁵ Queda claro entonces que no cabe la posibilidad de que representantes de las autoridades gubernamentales participen en las discusiones y deliberaciones del MNP que lleven a la adopción de recomendaciones. En segundo lugar, el MNP, en el marco de su labor, tendrá inexorablemente acceso a “información confidencial”, como por ejemplo testimonios personales que puedan vulnerar a las personas y que, de conformidad con el apartado 2 del artículo 21, no deben ser reveladas al gobierno. Estas observacio-

⁵⁰ Para más detalle acerca de las inspecciones judiciales, véase más adelante el apartado 10.2.6 del capítulo 10.

⁵¹ Véase Evaluar a las INDH, *ibid.*, p. 14-17.

⁵² *Ibid.*, p. 15.

⁵³ *Ibid.*, p. 15.

⁵⁴ Véase Manual INDH, *op.cit.*, p. 11, párrafo 71.

⁵⁵ Protocolo Facultativo, artículo 22.

nes, sumadas a las funciones específicas que distinguen los MNP de las instituciones nacionales de derechos humanos, más generales, excluyen la posibilidad de que representantes del gobierno, independientemente de su cargo, integren el MNP.

4.4 Procedimientos de nombramiento

Principios de París:

B3. En el interés de la estabilidad del mandato de los miembros de la institución nacional, sin la cual no habrá una verdadera independencia, su nombramiento se hará mediante acto oficial en el que se señale un plazo determinado de duración del mandato. Este podrá prorrogarse bajo reserva de que se siga garantizado el pluralismo de la composición.

Incluir los principios y procedimientos que rigen el nombramiento de los miembros del MNP en una base legal puede jugar un rol sustancial para garantizar la independencia del mecanismo. Dicha norma deberá definir:

- el método de nombramiento;
- los criterios de nombramiento;
- la duración del mandato;
- el régimen de inmunidades y prerrogativas;
- los procedimientos de destitución.

El poder ejecutivo no deberá poder designar o nombrar directamente a un miembro del MNP, aunque esto no excluye que el jefe del Estado proceda a un nombramiento formal una vez elegido por otro órgano.⁵⁶ El proceso de nombramiento debe exigir que se realicen consultas o se implique de forma directa a una amplia variedad de grupos de la sociedad civil, como organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales y profesionales, universidades y otros expertos en la materia. Una posibilidad sería la creación de un órgano especial de nombramiento integrado por representantes de dichos colectivos. Otra, el establecimiento de un comité parlamentario que supervise el proceso de consultas (aunque esta opción será satisfactoria sólo si existe una separación real entre el poder legislativo y el ejecutivo).⁵⁷ En determinadas circunstancias, también se podrá optar por un proceso de consulta liderado por una comisión judicial de nombramientos independiente.

⁵⁶ Evaluar a las INDH, *op.cit.*, p. 16.

⁵⁷ *Ibid.*

El Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos recomiendan respecto de la duración de los mandatos que para la mayoría de las instituciones nacionales de derechos humanos “un período de cinco años sería razonable: los/as integrantes disponen de tiempo suficiente para ser eficaces sin estar demasiado expuestos/as a las preocupaciones por su futuro profesional”.⁵⁸ Por ejemplo, el proyecto de ley para la implementación del Protocolo Facultativo en Argentina establece mandatos renovables de cuatro años para cada uno de los diez miembros del MNP.

Para asegurar cierta continuidad es importante considerar la posibilidad de escalar el término del mandato de los miembros, para evitar que sus mandatos expiren todos a la vez y se vean reemplazados por un equipo totalmente nuevo. Por ejemplo, por esa razón el Subcomité internacional utiliza un sistema de mandatos escalonados.

Durante el periodo fijado para su mandato, los miembros deberán tener sólidas garantías de permanecer en el cargo. Es decir que, si se llegara a dar el caso, los miembros de un MNP únicamente podrán ser destituidos con un voto aprobado por amplia mayoría (quizás de tres cuartas partes) de los propios miembros del MNP (cuando esté integrado por varios miembros) o del parlamento (cuando sólo uno o dos miembros sean parte del MNP), y ello sólo cuando existan pruebas de una falta grave de ética profesional.

4.5 Garantías e inmunidades

Artículo 35

Se reconocerá a los miembros del Subcomité para la Prevención y de los mecanismos nacionales de prevención las prerrogativas e inmunidades que sean necesarias para el ejercicio independiente de sus funciones. (...)

Artículo 21

2. La información confidencial recogida por el mecanismo nacional de prevención tendrá carácter reservado. (...)

El artículo 35 del Protocolo Facultativo establece que “se reconocerá” a los miembros de los MNP “las prerrogativas e inmunidades que sean necesarias para el ejercicio independiente de sus funciones”. Los párrafos 22 y 23 de la *Convención sobre*

⁵⁸ *Ibid.* p. 14.

los Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas,⁵⁹ que se aplican directamente al Subcomité internacional,⁶⁰ debe ser fuente de inspiración sobre la cuestión de las inmunidades para los miembros de los MNP:

- Durante la vigencia de su mandato y en relación con su labor, los miembros del MNP, gozarán de:
 - inmunidad contra el arresto y la detención y contra el embargo de su equipaje personal;
 - inmunidad contra la incautación o control de cualquier material y documento;
 - no interferencia en las comunicaciones.
- Durante y después del ejercicio del cargo, gozarán de:
 - inmunidad contra toda acción judicial por cualquier acto, sea de carácter oral o escrito, realizado en el cumplimiento de sus funciones como miembro del MNP.

Cada miembro del MNP deberá gozar de estas prerrogativas e inmunidades. Sin embargo, recalando que la finalidad de estas medidas es garantizar la independencia del MNP y no el beneficio personal de sus miembros, el conjunto de los miembros del MNP podrá, mediante voto aprobado por una clara mayoría (por ejemplo, de dos tercios o tres cuartos), retirar estas inmunidades en casos y circunstancias particulares que lo exijan.

La Defensoría del Pueblo checa (*Czech Public Defender of Rights*), que ha sido nombrada MNP de la República Checa, ofrece un ejemplo ilustrativo en su legislación nacional:

No se podrá iniciar un procedimiento penal contra el Defensor del Pueblo sin el consentimiento de la Cámara de Diputados [Parlamento]. De negarse la Cámara de Diputados a dar su aprobación, será imposible realizar tal acción contra el Defensor del Pueblo durante la vigencia de su mandato.⁶¹

⁵⁹ *Convención sobre los privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas, aprobada por la Asamblea General el 10 de febrero de 1949 y entrada en vigor el 10 de febrero de 1949.*

⁶⁰ En la segunda frase del artículo 35 del Protocolo Facultativo se lee: "Se reconocerá a los miembros del Subcomité para la Prevención las prerrogativas e inmunidades especificadas en la sección 22 de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas de 13 de febrero de 1946, con sujeción a las disposiciones de la sección 23 de dicha Convención".

⁶¹ Apartado 1 del párrafo 7 de la ley checa sobre el Defensor del Pueblo (*Czech Law on the Public Defender of Rights*) (349/1999 Coll.), en su forma enmendada 381/2005 Coll, que entró en vigor el 1 de enero de 2006 y está disponible en <http://www.ochrance.cz>. Véase igualmente, el párrafo 145

Algunas inmunidades siguen protegiendo a los miembros de los MNP, aún tras finalizar su mandato. Por ejemplo, respecto a los actos y omisiones realizados en el ejercicio de sus funciones, como las entrevistas con las personas detenidas. Así, los miembros de una delegación del Comité Internacional de la Cruz Roja que sean ciudadanos del Estado anfitrión gozan de inmunidad, incluso tras haber concluido su servicio en dicha delegación, contra cualquier forma de proceso judicial o administrativo (incluido el arresto o detención personal); tampoco podrán ser llamados a declarar como testigos o aportar pruebas.⁶²

En cuanto a la protección de la información en poder del MNP (colectiva o individualmente), el artículo 21 del Protocolo Facultativo refuerza las garantías generales establecidas por el artículo 35. No podrá revelarse a nadie, ni siquiera a las autoridades de gobierno ejecutivo o del poder judicial, la información que de conformidad con la legislación nacional tenga "carácter reservado". Es decir, el artículo 21 exige al Estado que asegure que la legislación nacional no permita ni el registro ni la incautación de información confidencial en posesión del MNP, ni la obligación de revelarla por cualquier otro procedimiento. Por consiguiente, caso de no existir, se deberá promulgar una ley en el orden penal, civil o administrativo, que establezca una excepción para los MNP contra los allanamientos e incautaciones por parte de las autoridades.

El Protocolo Facultativo no prevé expresamente excepciones a las garantías establecidas por el artículo 21. Las garantías más fuertes establecidas por las leyes nacionales son las que se otorgan normalmente a los gobiernos respecto de los "secretos de Estado", que son absolutamente confidenciales. Luego, en orden de importancia, comúnmente las leyes nacionales garantizan al abogado y a su cliente el respeto del secreto profesional. En este caso las excepciones son extremadamente limitadas: por ejemplo, un juez puede retirar dicha garantía si se trata de un documento elaborado por el abogado con el único propósito de ayudar al cliente a cometer un delito; también, en raras ocasiones, cuando el acusado demuestre que dicha información es la única que le permitiría defenderse de forma satisfactoria en el marco de un juicio penal.⁶³

de la Constitución de la República de Estonia: "Los cargos penales serán presentados al Canciller de Justicia [MNP de Estonia] únicamente mediante propuesta del Presidente de la República, y con la aprobación de la mayoría de los miembros del Riigikogu [Parlamento]". En el artículo 211 de la Constitución de Polonia se establece que el Comisionado de Derechos de la Ciudadanía [MNP de Polonia] "no podrá ser declarado responsable penal ni privado de libertad sin consentimiento previo del Parlamento". Se estipula, además, que el Comisionado "no será detenido ni arrestado, excepto cuando se le prenda cometiendo un delito y sea necesaria su detención para garantizar el buen curso del procedimiento penal". En tal caso, "se notificará al Presidente (Marshal) del [Parlamento] (...) quien ordenará su inmediata liberación". [la traducción de los textos que se citan en esta nota es nuestra].

⁶² Apartado 11 del artículo 10 del modelo de Acuerdo de Sede del CICR, de acuerdo con el análisis de Gabor Rona en su artículo "El privilegio del CICR de no testificar: confidencialidad en acción" (2002), Revista Internacional de la Cruz Roja Nº 845, 207-219. Véase también la Ley del Defensor del Pueblo de 1975, apartado 26 (el Defensor del pueblo es uno de los órganos nombrados para ejercer como MNP en Nueva Zelanda).

⁶³ Véase, e.g., R. v. McClure, [2001] 1 S.C.R. 445 (Tribunal Supremo de Canadá).

En principio, y según el Protocolo Facultativo, no caben excepciones a las garantías que protegen la información confidencial obtenida por el MNP a través de sus observaciones y durante las entrevistas realizadas en sus visitas. Para que el MNP funcione de manera eficaz, las personas entrevistadas deben tener la certeza que la información que proveen al MNP no será revelada ulteriormente. No se deberá permitir pues que los abogados hagan presión para obtener información recabada por el MNP, con el pretexto de que pudiera contener datos sobre delitos; aquello socavaría gravemente la protección que brinda el artículo 21. Dado que el principal cometido del MNP es recoger información sobre casos supuestos de malos tratos, puede resultar fácil para funcionarios del gobierno violar las garantías de confidencialidad que protegen la información recolectada por el MNP, invocando el necesario “cumplimiento de la ley”.

Otra cuestión relativa a las garantías sobre la confidencialidad de la información consiste en definir el papel que desempeña la persona que facilita la información. En el caso del secreto profesional entre el abogado y su cliente, normalmente se dice que quien goza de protección es el cliente, no el abogado, por lo que si el cliente consiente libremente en revelar la información, él o ella puede levantar esta garantía independientemente de lo que opine el abogado. Sin embargo, dada la función que desempeña el MNP y la situación de vulnerabilidad intrínseca en la que se encuentran las personas privadas de libertad, es evidente que este aspecto del secreto profesional entre abogado y cliente no se puede trasladar al contexto del Protocolo Facultativo. Aunque según el apartado 2 del artículo 21, el MNP no puede comunicar información personal sin el consentimiento del interesado, esto no significa que se pueda pedir al MNP que revele aquella información a terceras personas. En tales casos, tanto el MNP como el interesado tendrían que autorizar su divulgación.

El artículo 7 de la ley checa sobre el Defensor del Pueblo ofrece un ejemplo de aplicación nacional:

- 4) Los órganos administrativos del Estado, incluidos aquellos responsables de los procesos penales, tienen autorización para consultar o trasladar los archivos del Defensor del Pueblo sólo por orden judicial y con la autorización de la Institución. Si el Defensor lo negara, sería necesaria la autorización del Presidente de la Cámara de Diputados.

Por último, la cuestión de la garantía de la confidencialidad pone aún más de manifiesto los problemas que podrían surgir si el órgano nombrado como MNP ejerciera paralelamente funciones jurisdiccionales en casos individuales, actuando en nombre de determinadas víctimas o contra infractores.⁶⁴ La publicidad que normalmente se requiere en tales audiencias, en aras de garantizar la equidad entre el querellante y el imputado, podrá perjudicar el clima de cooperación y confidencialidad que define las visitas y entrevistas del MNP.

El apartado 6.2 del capítulo 6 aborda, desde otro ángulo, el artículo 21 y la protección de la información confidencial y de los datos personales.

⁶⁴ Este tema se trata con más detalle en el apartado 3.3.3 del capítulo 3.

4.6 Independencia financiera

Artículo 18

(...)

3. Los Estados Partes se comprometen a proporcionar los recursos necesarios para el funcionamiento de los mecanismos nacionales de prevención. (...)

Principios de París

B2. La institución nacional dispondrá de una infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones, y en particular de fondos suficientes. Esos fondos deberán destinarse principalmente a la dotación de personal y locales propios, a fin de que la institución sea autónoma respecto del gobierno y no esté sujeta a un control financiero que pueda afectar su independencia.

El apartado 3 del artículo 18 insta a los Estados Partes a proporcionar los recursos necesarios para el funcionamiento de los mecanismos nacionales de prevención. En línea con los Principios de París, la autonomía financiera es un requisito fundamental sin el cual un mecanismo nacional de prevención no será capaz de ejercer su autonomía funcional ni su independencia en la toma de decisiones. Por consiguiente, como garantía para preservar su independencia, deberá establecerse en la ley de implementación del Protocolo la fuente y naturaleza de los recursos del mecanismo nacional de prevención.⁶⁵

La ley deberá, asimismo, especificar el proceso de asignación de fondos anuales al MNP y que dicho proceso no deberá encontrarse bajo el control directo el gobierno ejecutivo. El Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, sugieren procedimientos establecidos para las instituciones nacionales de derechos humanos que también podrán servir para los MNP.⁶⁶

- el MNP redacte su propio presupuesto anual;
- se someta a votación en el parlamento el total de los fondos solicitados en dicho presupuesto;

⁶⁵ Manual INDH, *op.cit.*, p. 11, párrafo 74.

⁶⁶ Evaluar a las INDH, *op.cit.*, p. 16 y Manual INDH, *ibid.*, p. 11.

- dentro del presupuesto asignado por el Parlamento, el MNP decida de la distribución y utilización de los recursos.

La propuesta del Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sugiere que el presupuesto del MNP no deberá ser sólo parte de un presupuesto ministerial más amplio, sino que deberá contar con un presupuesto propio. La rendición de cuentas se hará mediante informes financieros públicos y periódicos, y una auditoría anual independiente.

¿Cómo hará el MNP para determinar el monto de su presupuesto? ¿Cómo podrá un gobierno calcular los recursos necesarios para el inicio de las actividades antes que el MNP pueda presentar su primera solicitud de presupuesto? El Protocolo Facultativo insta a todos los Estados Parte que faciliten al MNP los recursos necesarios para un funcionamiento eficaz. Esto significa que los recursos financieros y humanos que se pongan a disposición del MNP deberán posibilitar la realización de visitas a todos los lugares de detención en intervalos que sean coherentes con los criterios enunciados en el apartado 3.4 del capítulo 3 de la presente guía.

Por consiguiente, la asignación de recursos para un MNP dependerá de parámetros específicos a cada país; a saber:

- número de lugares de detención;
- tipos de lugares de detención;
- densidad de la población reclusa (número de reclusos en cada centro);
- distancia que hay que recorrer para realizar las visitas.

A la hora de elaborar presupuestos, basados en la frecuencia estimada de las visitas, es importante considerar que por lo general el MNP tendrá que contratar personal y en algunas ocasiones a expertos externos y que habrá que prever un periodo de tiempo antes y después de las visitas para la preparación de las visitas y para analizar la información y redactar los informes.

Los países cuyos lugares de detención estén ubicados en un territorio muy amplio podrán reducir costes de viaje (por las largas distancias), estableciendo un sistema de oficinas distribuidas en diferentes regiones del país o estableciendo varios MNP que complementen la labor de la oficina central del MNP, asegurándose que los miembros del MNP central sean suficientemente numerosos y heterogéneos para formar varios equipos que podrán operar en distintas regiones.⁶⁷ Los Estados deberán además prever parte del presupuesto para reuniones periódicas de

⁶⁷ Las diferentes opciones relativas a la forma organizativa de los MNP se tratan con más detalle en el capítulo 10.

representantes de todos los MNP del país, aunque estos gastos también podrán reducirse gracias a la utilización de teleconferencias u otros medios.

4.7 Recomendaciones de la APT

- El MNP deberá establecerse mediante un texto constitucional o legislativo en el cual se describan aspectos clave como el proceso y criterios de nombramiento de sus miembros, duración del cargo, mandato, facultades, financiación, garantías e inmunidades y procedimientos de destitución. Por lo general, es preferible un texto constitucional que una legislación ordinaria.
- Ningún miembro del gobierno ejecutivo deberá tener autoridad legal para disolver o sustituir el MNP, modificar su mandato, composición o facultades, a su antojo.
- La ley deberá establecer de forma expresa que los ministros y demás funcionarios no puedan dar instrucciones, directa o indirectamente, al MNP.
- La ley deberá exigir que todos los miembros del MNP sean expertos independientes de las autoridades del Estado, desde un punto de vista personal e institucional.
- Los parlamentarios miembros del partido en el gobierno, los representantes de las altas instancias del gobierno o los representantes de departamentos del gobierno no deberán ser elegibles como miembros del MNP, aunque fuera sin tener derecho a voto.
- El MNP deberá estar facultado para elegir y emplear a su propio personal según requisitos y criterios que él mismo determine.
- El MNP deberá ser el único facultado para elaborar su reglamento interno.
- El proceso de nombramiento de los miembros del MNP deberá incluir una etapa de consulta con la sociedad civil.
- La ley deberá fijar mandatos por períodos de cinco años. Si algún miembro del MNP tuviera que ser destituido, sólo será posible con el voto de una amplia mayoría de los miembros del MNP o del parlamento.
- Se podrá recurrir a un sistema de mandatos escalonados para ayudar a garantizar la continuidad del MNP.

- La ley deberá conceder inmunidad y ciertas garantías al MNP, tales como la inmunidad contra el arresto y la detención personal, la incautación de equipaje, documentos e interferencias en las comunicaciones, así como inmunidad permanente contra toda acción legal por actos realizados en el buen desempeño de sus obligaciones en el MNP.
- La ley deberá establecer garantías sobre la confidencialidad de la información de carácter reservado en poder del MNP .
- La fuente y la naturaleza de la financiación del MNP deberá especificarse en la legislación, así como el proceso de asignación de recursos anuales. El parlamento deberá aprobar un presupuesto general anual, a partir de una solicitud directa del MNP. El MNP, a su vez, podrá disponer de aquellos recursos sin requerir la aprobación previa de funcionarios del gobierno ejecutivo.

5. Miembros

5.1 Aptitudes y conocimientos profesionales

Artículo 18

(...)

2. Los Estados Partes tomarán las medidas necesarias a fin de garantizar que los expertos del mecanismo nacional de prevención tengan las aptitudes y los conocimientos profesionales requeridos (...)

Para que un MNP sea efectivo, no basta con que sus miembros sean independientes del gobierno, del poder judicial y de las autoridades responsables de los centros de detención. Como se estipula explícitamente en el artículo 18, cada uno de los miembros debe tener experiencia relevante y el MNP en su conjunto debe comportar la pluralidad y equilibrio necesarios entre diferentes campos del conocimiento. El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura afirmó que es de importancia capital que los Estados Partes garanticen que los miembros del MNP ejerzan diferentes profesiones.⁶⁸ Los Estados, por tanto, deberán incluir en la legislación que establezca el MNP los diferentes tipos de aptitudes y conocimientos profesionales requeridos y reconocer la necesidad de equilibrio en el seno de un equipo multidisciplinar.

Debiera darse una combinación de las siguientes aptitudes y conocimientos profesionales:

- abogados (más concretamente con experiencia en derecho de los derechos humanos, nacional o internacional; derecho penal; derecho en materia de refugiados y asilo; y en algunos caso de derecho humanitario);
- médicos (tales como expertos forenses, aunque no solamente);
- psicólogos y psiquiatras;

⁶⁸ Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, Informe de 2006 a la Asamblea General, UN Doc. A/61/259 (14 de agosto de 2006), párrafo 70.

- personas con experiencia profesional previa en políticas, gestión y administración penitenciaria o de instituciones psiquiátricas;
- representantes de ONG y activistas de derechos humanos;
- personas con experiencia previa en visitas a lugares de detención;
- personas con experiencia previa en actividades con grupos particularmente vulnerables (como migrantes, mujeres, personas con discapacidad física o mental, pueblos indígenas, minorías nacionales étnicas, religiosas o lingüísticas, jóvenes y adolescentes);
- antropólogos;
- trabajadores sociales.

Cuando resulte necesario, la propia experiencia del conjunto del MNP podrá complementarse contratando expertos externos. La ley deberá autorizar expresamente al MNP a contratar dichos expertos y que dichos expertos, y el personal permanente del MNP, acompañen a los miembros del MNP en sus visitas. Aquello no deberá perjudicar el hecho que los miembros con derecho a voto del propio MNP reúnan un abanico de conocimientos y experiencia necesarios, ya que serán ellos quienes tendrán la última palabra en las decisiones.

El Protocolo Facultativo contempla que el MNP trabajará para mejorar el trato y las condiciones de detención de las personas, mediante un proceso de recomendaciones y diálogo persuasivo, contrariamente a los órganos de tipo vinculantes que dictan órdenes de obligado cumplimiento. Por ello, para que sean efectivos, se requiere que los miembros del MNP tengan otras aptitudes como por ejemplo autoridad moral y beneficiar del respeto de la sociedad. Los miembros tendrán también que contar con un probado compromiso personal a favor de los derechos humanos, de la prevención de la tortura y de los malos tratos y de la mejora de las condiciones de los lugares de detención.

5.2 Equilibrio de género y representación de grupos étnicos y minoritarios

Artículo 18

2. (...) Se tendrá igualmente en cuenta el equilibrio de género y la adecuada representación de los grupos étnicos y minoritarios del país. (...)

El principio expuesto en el artículo 18 es importante como un fin en sí mismo (promueve la igualdad en las instituciones públicas), pero también es muy pertinente

para garantizar que el MNP cuente con los conocimientos y aptitudes necesarios para el desempeño de sus funciones y en particular para reunir la información que necesitará para que sus recomendaciones sean efectivas.

La sensibilidad hacia las necesidades culturales, religiosas y materiales de los diferentes grupos sociales, y su conocimiento directo, ayuda a garantizar que los miembros del MNP sean capaces de comprender en qué medida una institución satisface o no las necesidades de las personas privadas de libertad pertenecientes a dichos grupos. El equilibrio de género y la representación de los grupos étnicos y minoritarios, y de personas con discapacidad en el MNP contribuirán al cumplimiento más efectivo de su mandato. También es importante que los miembros del MNP tengan conocimientos lingüísticos relevantes ya que la información que se obtenga durante las entrevistas por lo general será mejor si los miembros se pueden comunicar directamente con sus interlocutores (la diversidad lingüística de los miembros del MNP también puede ahorrar gastos y la incomodidad de depender de intérpretes).

Las personas privadas de libertad podrán sentirse más o menos cómodas al hablar de cuestiones que pueden ser muy íntimas con personas de sexo opuesto. Por ejemplo, una mujer detenida puede expresarse con mayor libertad para tratar cuestiones de violencia sexual o de acoso si es entrevistada por otra mujer. Los miembros de un grupo étnico o minoritario pueden sentirse más cómodos hablando del trato que reciben con alguien que pertenezca a su mismo grupo. Pueden desconfiar intrínsecamente de los motivos que animan a una persona que pertenezca al grupo dominante.

De ahí que el objetivo pronunciado en el artículo 18 deberá incorporarse a la legislación nacional de implementación del Protocolo y al proceso de nombramiento de los miembros del MNP.

5.3 Recomendaciones de la APT

- La legislación nacional establecida para implementar el Protocolo Facultativo deberá exigir que los miembros del MNP sean profesionales que combinen aptitudes y conocimientos profesionales pertinentes: abogados, médicos, psicólogos, psiquiatras, personas con experiencia profesional previa en gestión y administración de instituciones penitenciarias y psiquiátricas, representantes de ONG, activistas de derechos humanos, personas con experiencia previa en visitas y monitoreo a lugares de detención, personas con experiencia previa en actividades con grupos particularmente vulnerables, antropólogos y trabajadores sociales, entre otros.
- La ley deberá autorizar expresamente al MNP a contratar expertos externos para que, cuando sea necesario, apoyen y acompañen el personal permanente del MNP en sus visitas.
- La ley deberá fijar como objetivo que entre los miembros del MNP haya un equilibrio de género y una adecuada representación de los grupos étnicos y minoritarios del país, incluyendo a personas con discapacidad.

6. Garantías y poderes con respecto a las visitas

6.1 Acceso a todos los lugares de detención

Artículo 20

A fin de que los mecanismos nacionales de prevención puedan desempeñar su mandato, los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a darles:

- a) Acceso a toda la información acerca del número de personas privadas de su libertad en lugares de detención según la definición del artículo 4 y sobre el número de lugares de detención y su emplazamiento;
(...)
 - c) Acceso a todos los lugares de detención y a sus instalaciones y servicios;
(...)
 - e) Libertad para seleccionar los lugares que deseen visitar y las personas a las que deseen entrevistar; (...)
-

La amplia definición de "lugares de detención" y el requisito básico que dichos lugares estén abiertos a las visitas de los MNP en virtud del Protocolo Facultativo fueron comentados en el capítulo 3 de la presente guía. El artículo 20 del Protocolo Facultativo complementa el derecho básico de los MNP a visitar dichos lugares, ofreciendo más detalle sobre las garantías y poderes necesarios para el buen desempeño de su mandato.

6.1.1 Acceso a todas las instalaciones de todos los lugares de detención

El apartado c) del artículo 20 establece que las autoridades del Estado deberán proporcionar al MNP acceso a todas las instalaciones de todos los lugares de detención. Esto incluirá, por ejemplo, las zonas de residencia, las celdas de aislamiento, los

patios, las zonas de actividades físicas, las cocinas, los talleres, las instalaciones educativas, médicas y sanitarias, y las dependencias del personal. Visitando todas las áreas de un determinado lugar de detención, el MNP podrá hacerse una idea global de las condiciones de detención y del trato dispensado a las personas privadas de libertad.

El recorrido y la vista de todas las instalaciones también permitirá a los miembros del MNP observar la distribución general de las instalaciones, los dispositivos de seguridad física, la arquitectura, y demás elementos estructurales que juegan un papel importante en la vida cotidiana de las personas privadas de libertad. La disposición que garantiza el acceso irrestricto a todos los lugares también ayuda a prevenir que las autoridades oculten al MNP algunos detenidos trasladándolos fuera de las zonas habituales de detención.

El Protocolo Facultativo se pronuncia de forma explícita sobre los casos en que se podrá limitar el derecho de acceso del Subcomité internacional (véase el apartado 2 del artículo 14). Sin embargo, el Protocolo Facultativo no establece excepción alguna al derecho de los MNP de visitar cualquier área o instalación de un centro de detención, ni siquiera invocándose razones de seguridad. La legislación nacional deberá señalar claramente que, bajo ninguna circunstancia, se podrá limitar el acceso del MNP a cualquier área y cualquier lugar de detención.

6.1.2 Elección de los lugares a visitar

El apartado e) del artículo 20 recalca que el MNP gozará de libertad para elegir los lugares que visitará. Esta es una de las razones por las que se exige en el apartado a) del artículo 20 del Protocolo Facultativo que sea entregada al MNP información exacta y actualizada sobre el número de personas privadas de libertad en cada centro de detención, así como el número total de los lugares de detención y su emplazamiento. El derecho de acceso a la información deberá por consiguiente establecerse de forma expresa en la legislación de implementación del Protocolo. En la práctica, es precisamente analizando dicha información, junto con la obtenida por otras fuentes, como las ONG o los medios de comunicación, que el MNP podrá diseñar un programa efectivo de visitas.

6.1.3 Visitas sin previo aviso

También es evidente que el MNP deberá tener facultades y poder para realizar al menos algunas visitas sin previo aviso para que aquellas puedan prevenir de forma eficaz la tortura y otros malos tratos. En cuanto a las visitas de tipo exhaustivas, el hecho que las autoridades sean informadas previamente podrá contribuir a menudo que la visita sea más fructífera. No obstante, realizar visitas más breves y sin previo aviso será el único medio que tienen los MNP para poder formarse una idea real de la vida cotidiana en los lugares de detención. La posibilidad de realizar visitas sin previo aviso también reforzará el efecto disuasorio de las visitas realizadas por el MNP.

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, quien también realiza visitas a los lugares de detención en el marco de sus misiones en los países, se pronunció sobre este tema en los siguientes términos:

El objetivo de las visitas no anunciadas es que, en la medida de lo posible, el Relator Especial pueda hacerse una idea muy clara de las condiciones en los centros. Si anunciase con antelación siempre qué instalaciones desea ver y con quién querría entrevistarse, se podría correr el riesgo de que se encubriesen o modificasen determinadas cosas, o se trasladase o amenazase a algunas personas, o se les impidiese reunirse con él. Esta es una realidad lamentable que debe encarar el Relator Especial. De hecho ello ha ocurrido aun cuando se ha tardado 30 minutos en darle acceso.⁶⁹

Si se lee el artículo 20 en el contexto del Protocolo Facultativo en su conjunto, se puede concluir que el MNP deberá tener autoridad para realizar visitas sin previo aviso. Por ejemplo, el artículo 20, que trata el tema de los poderes de visita del MNP, sigue de cerca el artículo 14, que se refiere a los poderes de visita del Subcomité internacional, con una diferencia significativa. El apartado 2 del artículo 14 enumera las circunstancias excepcionales y limitadas que un Estado puede invocar para “objetar una visita [del Subcomité] a un lugar de detención determinado por razones urgentes y apremiantes de defensa nacional, seguridad pública, catástrofes naturales o disturbios graves en el lugar que deba visitarse”. Incluso en tales circunstancias, el artículo 14 establece expresamente que cualquier objeción tendrá carácter temporal. Sin embargo, el apartado 2 del artículo 14 no tiene su correlato en el artículo 20 que se refiere a las visitas del MNP. De donde se infiere, en toda lógica, que ninguna circunstancia particular podrá ser invocada por un gobierno para oponerse, aunque fuera temporalmente, a una visita del MNP, el cual podrá ejercer su derecho de acceso en cualquier momento del día o de la noche.

Otros organismos gubernamentales así como órganos internacionales especializados también concluyeron que para que los MNP sean efectivos deberán estar facultados para realizar visitas sin previo aviso:

- En 2006, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, refiriéndose a la entrada en vigor del Protocolo Facultativo dijo que los Estados Partes “se comprometen (...) a recibir las visitas sin previo aviso (...) a todos los lugares de detención (...) de uno o más mecanismos nacionales independientes para la prevención de la tortura a nivel nacional”.⁷⁰

⁶⁹ Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, Informe 2006 a la Comisión de Derechos Humanos, UN Doc. E/CN.4/2006/6 (16 de diciembre 2005) (23 diciembre 2005, fecha del documento en inglés), párrafo 24.

⁷⁰ Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, Informe de 2006 a la Asamblea General, UN Doc. A/61/259 (14 de agosto de 2006), párrafo 68. Véase también el párrafo 75.

- En 2006, el Comité de Derechos Humanos del Parlamento del Reino Unido, citando el acuerdo del gobierno, afirmó que “la facultad de llevar adelante inspecciones sin previo aviso es una garantía vital” para el trabajo de un MNP en el marco del Protocolo Facultativo [la traducción es nuestra].⁷¹
- En 2005, la cuestión de las visitas a las comisarías de policía en el marco del Protocolo Facultativo surgió durante el examen del primer informe periódico de Albania ante el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas. Albania ratificó el Protocolo Facultativo en 2003. El Dr. Rasmussen, miembro del Comité, refiriéndose expresamente al Protocolo Facultativo, recalcó que para que fueran verdaderamente efectivas, dichas visitas debían estar a cargo de expertos independientes, producirse con regularidad, y sin previo aviso.⁷² Este punto fue recogido por el Comité en pleno en sus Conclusiones y Recomendaciones, expresando su preocupación por la “La falta de visitas, periódicas y sin aviso previo, a las comisarías por el Defensor del Pueblo” y recomendó que Albania “Establezca las medidas necesarias para permitir las visitas, periódicas o sin anuncio previo, a las comisarías por la Oficina del Defensor del Pueblo”.⁷³
- En su informe de diciembre de 2005, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, tomando nota de la similitud entre las normas aplicables a sus visitas realizadas a los lugares de detención y las que se realizarán al amparo del Protocolo Facultativo, afirmó que “es un axioma que la libertad de inspeccionar los lugares de detención implican el acceso sin trabas, con o sin previo aviso, a todo lugar en que haya personas privadas de libertad”.⁷⁴ Subrayó que “[s]i bien en algunos casos, él puede advertir a las autoridades cuáles son los centros que tiene la intención de visitar, lo cierto es que el acceso a todos los lugares supone que realizará también visitas sin previo aviso o anunciadas con poca antelación”.⁷⁵

⁷¹ Véase, Parlamento del Reino Unido, Comité Conjunto de Derechos Humanos (*Joint Committee on Human Rights*), 20º Informe de Sesión 2005-2006, 22 de mayo de 2006, pp. 17-20.

⁷² Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas, Informe resumido de la 649ª sesión celebrada el 10 de mayo de 2005, UN Doc. CAT/C/SR.649 (19 de mayo de 2005), párrafo 26.

⁷³ Véase, Comité contra la Tortura, Conclusiones y Recomendaciones acerca del informe inicial de Albania, UN Doc. CAT/CO/34/ALB (mayo de 2005), inciso l) del párrafo 7 e inciso l) del párrafo 8. Véase también, Conclusiones y Recomendaciones acerca del informe inicial de Bahrein, UN Doc. CAT/C/CR/34/BHR (21 de junio de 2005), inciso j) del párrafo 6, inciso g) del párrafo 7 y párrafo 9. Véase igualmente, Conclusiones y Recomendaciones sobre el segundo informe periódico de Sri Lanka, UN Doc. CAT/C/LKA/CO/2 (15 de diciembre de 2005), párrafos 11 e inciso b) del párrafo 18.

⁷⁴ Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, Informe 2006 a la Comisión de Derechos Humanos, UN Doc. E/CN.4/2006/6 (23 diciembre 2005), párrafos 22 y 23.

⁷⁵ *Ibid.*, párrafo 24.

- En 2006, la República Checa ratificó el Protocolo Facultativo tras enmendar la ley relativa al Defensor del Pueblo (*Public Defender of Rights*) con el propósito de conferirle autoridad para llevar adelante un sistema de visitas de carácter preventivo a lugares de detención, incluyendo la facultad de ingresar en todas las instalaciones de dichos lugares “sin previo aviso”.⁷⁶
- Una de las instituciones de la República de Corea identificada como posible MNP es la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Su ley constitutiva dispone que los comisionados y los expertos que formen parte de los equipos de visita deben tener acceso “inmediato” a los centros de detención o custodia a la presentación de un documento en el que se certifique su autoridad para llevar a cabo la visita.⁷⁷

6.2 Acceso a la información

Artículo 20

A fin de que los mecanismos nacionales de prevención puedan desempeñar su mandato, los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a darles:

- a) Acceso a toda la información acerca del número de personas privadas de su libertad en lugares de detención según la definición del artículo 4 y sobre el número de lugares de detención y su emplazamiento;
 - b) Acceso a toda la información relativa al trato de esas personas y a las condiciones de su detención; (...)
-

Según establece el apartado a) del artículo 20, el MNP tendrá acceso a toda la información acerca del número y emplazamiento de los detenidos y de los lugares de detención. Esta información es esencial para que el MNP pueda planificar su programa.

⁷⁶ Véase la ley checa sobre los derechos del Defensor del Pueblo (349/1999 Coll.) en su versión enmendada 381/2005 Coll, que entró en vigor el 1 de enero de 2006, párrafo 1, apartados 2, 3 y 4; y párrafo 15, apartado 1, y párrafo 21, inciso a), en <http://www.ochrance.cz/>.

⁷⁷ Apartado 3 del artículo 24 de la ley de la República de Corea relativa a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Cabe mencionar, sin embargo, que otras partes del mencionado artículo, como aquellas que disponen que el personal del centro de detención puede estar presente durante las entrevistas con los detenidos, pueden contradecir las disposiciones del Protocolo Facultativo.

ma de visitas. El tipo de información que cubre el apartado b) del artículo 20 es extremadamente amplio, incluye por ejemplo: registros médicos individuales y datos acumulados, dietas y suministro de alimentos, sistemas sanitarios, horarios (como los registros del tiempo pasado en las celdas, de ejercicio físico al aire libre o a cubierto, de trabajo, etc.), dispositivos de prevención de suicidios, registro disciplinario, etc.

Artículo 21

(...)

2. La información confidencial recogida por el mecanismo nacional de prevención tendrá carácter reservado. No podrán publicarse datos personales sin el consentimiento expreso de la persona interesada.

Obviamente, para que el MNP pueda cumplir sus funciones debe tener acceso a información específica, potencialmente muy delicada, acerca de las personas detenidas. Los datos médicos individuales quizás sean el ejemplo más claro. También es posible que parte de la información que recibe el MNP acerca de otras personas en el lugar de detención, como empleados o miembros de ONG, sea más bien de naturaleza personal que profesional. En muchos Estados todo este tipo de información por lo general está, o puede estar, protegida contra la publicidad por la legislación en materia de derecho a la privacidad.

Dado que el Protocolo Facultativo establece claramente que el propio MNP tiene acceso a esta información, los Estados deberán reexaminar la legislación vigente sobre protección de datos y si fuera necesario promulgar excepciones que permitan al MNP acceder a la información y utilizarla. En algunos casos, las excepciones vigentes para los organismos públicos pueden aplicarse ya claramente al MNP; en otros casos, se tendrán que dictar nuevas disposiciones para que el MNP pueda recoger, utilizar y proteger dichos datos personales.

La protección de los datos personales por parte del MNP prevista en el artículo 21 del Protocolo Facultativo es importante para garantizar que el trabajo del MNP no infrinja el derecho a la privacidad de las personas y para asegurarse que todos los individuos sientan que pueden mostrarse abiertos con el MNP (véanse los apartados 4.5 y 6.3).

Sin embargo, la legislación deberá también garantizar que se autorice al MNP a revelar o publicar datos sobre determinadas personas cuando éstas hubieran dado su consentimiento expreso. No se deberá permitir que los gobiernos, so pretexto de querer proteger el “derecho individual a la privacidad”, impidan la revelación de datos que si no fuera por ello el MNP, como los interesados, hubieran hecho públicos. Esto también puede darse en el caso en que la persona entrevistada solicite al MNP que transmita su queja concreta a otra institución como un

fiscal o un tribunal de derechos humanos.⁷⁸ El MNP podría también tener la facultad sin restricciones de publicar datos acumulados derivados de datos personales e información relevante de manera tal que los datos personales se tornen realmente anónimos.

6.3 Acceso a las personas

Artículo 20

A fin de que los mecanismos nacionales de prevención puedan desempeñar su mandato, los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a darles:

(...)

d) Posibilidad de entrevistarse con las personas privadas de su libertad, sin testigos, personalmente o con la asistencia de un intérprete en caso necesario, así como con cualquier otra persona que el mecanismo nacional de prevención considere que pueda facilitar información pertinente;

e) Libertad para seleccionar (...) las personas a las que deseen entrevistar; (...)

El apartado d) del artículo 20 garantiza a los mecanismos nacionales de prevención la facultad de llevar a cabo entrevistas con las personas de su elección. Esta disposición es fundamental para garantizar que el MNP obtenga la visión más completa de la situación en un centro de detención a través de la opinión de las personas directamente afectadas.

La posibilidad de realizar entrevistas en privado es esencial para que las personas privadas de libertad puedan hablar de forma más abierta sin tanto temor a las represalias. El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura afirmó que “el derecho a interrogar a los detenidos en privado, sin que ningún agente penitenciario pueda ver u oír la conversación” es uno de los aspectos más importantes de las visitas de carácter preventivo.⁷⁹ “De no ser así —continúa— los

⁷⁸ Véase el apartado 7.1 sobre recomendaciones acerca del MNP.

⁷⁹ Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, UN Doc. A/61/259 (14 de agosto de 2006), párrafo 73.

detenidos no pueden llegar a confiar en el equipo de inspección, algo que es absolutamente esencial para obtener información [veraz].⁸⁰

De tal suerte que en la legislación de implementación del Protocolo se deberá reconocer el derecho del MNP a entrevistar a los detenidos u otras personas en privado, es decir fuera de la vista y escucha de los funcionarios, de los otros reclusos o cualquier otra persona. Entrometerse en aquellas conversaciones privadas deberá estar estrictamente prohibido por la legislación. La única excepción que cabría es cuando el propio equipo de visita solicite realizar la entrevista sin que se les pudiera oír pero permaneciendo a la vista de los guardias, por razones de seguridad.⁸¹

El equipo de visita deberá poder elegir libremente un lugar suficientemente seguro que considere apropiado para realizar las entrevistas. El equipo no deberá sentirse obligado a conducir la entrevista en un lugar preparado por las autoridades.⁸² En caso que el personal del centro de detención sugiera restringir las entrevistas para preservar la seguridad del equipo del MNP, esta sugerencia deberá ser tomada en cuenta por el MNP. No obstante, los miembros del MNP deberán, en última instancia, tener el derecho de proceder con la entrevista si consideran que el riesgo para su seguridad personal, de haberlo, es aceptable.⁸³

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura también subrayó la importancia de que los MNP tengan la posibilidad de proceder a exámenes médicos minuciosos e independientes con el consentimiento de los detenidos.⁸⁴

⁸⁰ Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, UN Doc. A/61/259 (14 de agosto de 2006), párrafo 73. [La traducción es nuestra. La versión original en inglés dice "truthful information". La traducción oficial al español que dice "información duradera" no refleja la idea de la versión original].

⁸¹ Véase la publicación de la APT: *Monitoreo de lugares de detención; una guía práctica*, Ginebra, 2004, p. 79.

⁸² Véase la publicación de la APT: *Monitoreo de lugares de detención; una guía práctica*, *ibid.*, p. 82. La elección del lugar para la conversación es crucial, debido a que influenciará la actitud de la persona entrevistada. Se deberá evitar cualquier lugar en el cual se relacione al visitador con el personal penitenciario a los ojos del detenido (por ejemplo, oficinas administrativas). El equipo deberá poder elegir lugares donde se sienta fuera de las miradas y oídos indiscretos. Los cuartos donde viven los detenidos —celdas, dormitorios, cuartos de visita, patios, biblioteca— son todos lugares posibles.

⁸³ Véase la publicación de la APT: *Monitoreo de lugares de detención; una guía práctica*, *ibid.*, p. 80. El motivo de esta norma es que no se pueda pretextar preocupación por la seguridad de los visitantes para denegar el acceso a determinados detenidos.

⁸⁴ Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, UN Doc. A/61/259 (14 de agosto de 2006), párrafos 73 y 75.

6.4 Protección para los detenidos, funcionarios y demás personas

Artículo 21

1. Ninguna autoridad o funcionario ordenará, aplicará, permitirá o tolerará sanción alguna contra una persona u organización por haber comunicado al mecanismo nacional de prevención cualquier información, ya sea verdadera o falsa, y ninguna de estas personas u organizaciones sufrirá perjuicios de ningún tipo por este motivo. (...)

Las personas privadas de libertad, los funcionarios del lugar de detención, miembros de la sociedad civil, o cualquier otra persona han de poder sentirse cómodas y abiertas en sus comunicaciones verbales o escritas con el MNP.

En primer lugar (como se comentó en los apartados 4.5 y 6.2), las personas han de confiar que se tomarán todas las medidas posibles para asegurar que nada de lo dicho al MNP llegará a oídos de terceras personas. Esto significa que el MNP no deberá citar a sus interlocutores como fuente de información, ni revelar información que claramente sólo pueda proceder de ellos, a no ser que los interesados lo autoricen expresamente.

El segundo elemento clave es que las personas que cooperen con el MNP han de saber que están protegidas contra las represalias. Por consiguiente, no han de padecer consecuencia negativa alguna por el mero hecho de hablar con el MNP, ni por el contenido de sus conversaciones con éste (si llegase a filtrarse o revelarse con su consentimiento). La garantía de protección que describe el artículo 21 deberá por tanto incorporarse a la legislación de implementación del Protocolo Facultativo para garantizar su respeto.

Dentro del abanico de personas con las que puede hablar el MNP, los detenidos son obviamente los más expuestos a represalias de todo tipo. Sin embargo, el personal también puede temer consecuencias disciplinarias o profesionales por su cooperación o revelación de información al MNP que pudiera implicar a sus compañeros de trabajo o a sus superiores. Las ONG y los miembros de la sociedad civil que puedan brindar servicios a los detenidos o realizar un monitoreo continuo de los lugares de detención deberán también estar protegidos contra la suspensión de su derecho de acceso o de su estatuto como consecuencia de su cooperación con el MNP.

La protección debe también aplicarse a la información que pueda ser considerada como falsa por las autoridades del Estado u otras, de lo contrario la protección que busca establecer el artículo 21 podrá verse burlada. No obstante, queda claro que el artículo 21 no está destinado a limitar la responsabilidad del Estado por actos que pudieran haber realizado sus agentes para engañar al MNP e interferir en su trabajo. Por ejemplo, si un director de prisión facilitara deliberadamente información falsa al MNP con el propósito de encubrir malos tratos o la muerte de un dete-

nido, el Estado será responsable por haber gravemente violado sus obligaciones internacionales contraídas en virtud del Protocolo Facultativo, a pesar de la protección que el artículo 21 pudiera conferir a la persona del director. Por supuesto, en la medida que un funcionario público encubra actos de tortura u otros malos tratos constituya un delito, de complicidad por ejemplo, como lo dispone la Convención contra la Tortura de las Naciones Unidas, la responsabilidad penal independiente estará contemplada por el artículo 21 del Protocolo Facultativo.

6.5 Recomendaciones de la APT

- Los poderes conferidos a los MNP en el artículo 21 del Protocolo Facultativo y la protección establecida en el artículo 22, deberán directamente incorporarse en la legislación de implementación del instrumento, y serán aplicables bajo la ley nacional por el MNP y las personas protegidas.
- La legislación deberá reconocer de forma explícita el derecho del MNP a realizar visitas a todos los lugares de detención sin previo aviso.
- Los Estados deberán reexaminar la normativa vigente relativa a la protección de la privacidad de los datos personales para garantizar al MNP el acceso y el derecho de uso de la información mencionada en el artículo 20 del Protocolo Facultativo.
- Los datos personales en poder del MNP deberán ser protegidos y no podrán ser divulgados sin el consentimiento previo del interesado; no obstante, la ley deberá también conceder al MNP la facultad, sin restricciones, de publicar datos acumulados procedentes de datos personales y otra información que convierte los datos personales en verdaderamente anónimos.
- La legislación deberá reconocer el derecho del MNP a entrevistar a las personas detenidas en privado, es decir sin que ningún otra persona, como por ejemplo un funcionario público u otro recluso, pueda ver u oír la conversación. La legislación deberá prohibir que las entrevistas puedan ser vigiladas abiertamente o de forma encubierta, con la única excepción en el caso que el propio equipo de visita solicite realizar la entrevista sin ser oído aunque a la vista de los guardias por motivos de seguridad.
- El equipo de visita no deberá sentirse obligado a conducir las entrevistas en un lugar preparado por las autoridades, deberá poder elegir libremente un lugar suficientemente seguro que considere apropiado.
- Cuando el personal del centro de detención sugiera restringir las entrevistas con motivo de proteger la seguridad personal del equipo del MNP, los miembros del órgano deberán poder proceder con la entrevista si consideraran que el riesgo para su seguridad personal, de haberlo, es aceptable.

7. Recomendaciones de los MNP y su implementación

7.1 Recomendaciones de los MNP

Artículo 19

Los mecanismos nacionales de prevención tendrán como mínimo las siguientes facultades:

(...)

- b) Hacer recomendaciones 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 de las Naciones Unidas; (...)

Artículo 22

Las autoridades competentes del Estado Parte interesado examinarán las recomendaciones del mecanismo nacional de prevención y entablarán un diálogo con este mecanismo acerca de las posibles medidas de aplicación.

Los mecanismos nacionales de prevención tienen como mandato no sólo realizar visitas sino también hacer recomendaciones a las autoridades competentes promoviendo medidas destinadas a mejorar el trato y las condiciones de detención de las personas privadas de libertad. Las recomendaciones de los MNP son también una oportunidad para los Estados de aprovechar el asesoramiento detallado, práctico y especializado de los MNP, así como las observaciones destinadas a ayudar al Estado a cumplir mejor sus obligaciones contraídas en virtud de la Convención contra la Tortura de las Naciones Unidas y de otros instrumentos del derecho internacional y del derecho consuetudinario. En la práctica, aquello debería ser un fuerte estímulo para que las autoridades entablen un diálogo constructivo con el MNP e implementen sus recomendaciones.

Para reforzar este incentivo práctico, el artículo 22 crea de forma explícita la obligación para las autoridades del Estado, en virtud del derecho internacional, de examinar las recomendaciones del MNP y dialogar activamente con el MNP sobre la implementación de dichas recomendaciones, en el ámbito de un centro de detención en particular o a nivel nacional. El cumplimiento pleno y de buena fe de esta obligación por parte del gobierno es clave para alcanzar los objetivos generales del Protocolo Facultativo, los cuales reposan sobre la cooperación y no sobre la confrontación. Por ello, y además para recalcar a los funcionarios locales la necesidad de tomar en serio la labor del MNP, se deberá establecer expresamente en la legislación la obligación para funcionarios locales y nacionales particulares de considerar las recomendaciones y entablar un diálogo con el MNP para discutir sobre la implementación de las mismas.

La APT recomienda que, para apoyar este proceso, el equipo de visita del MNP deberá transmitir sin demora los resultados iniciales de la visita a las autoridades pertinentes. Esto permitirá a los mecanismos formular recomendaciones de forma inmediata y establecer un diálogo constructivo de trabajo con las autoridades. Inmediatamente después de cada visita, deberá tener lugar una reunión entre la delegación del MNP y las personas directamente a cargo de los lugares de detención visitados. Lo antes posible después de cada visita, el MNP debería enviar un escrito formal de carácter informativo, sea bajo la forma de una carta detallada o de un informe. Aquel informe constituiría, por tanto, la base del diálogo constructivo sobre la implementación del Protocolo Facultativo que mantendrán el MNP y los funcionarios de los gobiernos locales, regionales y nacionales. En sus visitas ulteriores el MNP deberá evaluar sistemáticamente si las recomendaciones anteriores han sido plenamente implementadas, identificando también cualquier nueva cuestión que haya podido surgir entre tanto.

El Protocolo Facultativo deja a la discreción del MNP determinar qué autoridad es “competente” para cada recomendación en particular. Como ya se comentó más arriba, algunas cuestiones con soluciones prácticas o sujetas a decisiones que se han de tomar a nivel local, podrán tratarse mejor con la administración de una institución en particular. Las cuestiones que afecten al conjunto del sistema y requieran la toma de decisiones a nivel nacional o reformas legislativas deberían obviamente ser remitidas a las más altas instancias del gobierno para que haya posibilidades razonables que sean implementadas. La legislación de implementación del Protocolo Facultativo deberá entonces permitir que el MNP determine él mismo qué autoridades serán las más apropiadas para recibir determinadas recomendaciones. La ley nacional deberá incluir la obligación para todas las instancias gubernamentales que reciban las recomendaciones del MNP de implementarlas, identificar y transferirlas a otras instancias gubernamentales competentes que tendrán, a su vez, la obligación de actuar en consecuencia.

En el curso de una visita, el MNP podrá encontrarse frente a casos individuales, o recibir quejas individuales (acerca del trato dispensado en el lugar visitado o en otros centros) que podrían requerir investigaciones ulteriores para dictar sentencia, enjuiciar, o cualquier otra acción ajena al mandato “preventivo” normal del propio

MNP. En tales circunstancias, la “autoridad competente” podría ser la fiscalía, o una institución nacional de derechos humanos con jurisdicción para conocer y procesar las denuncias individuales. En aquel caso, la recomendación del MNP podría ser que la autoridad competente investigue el caso en cuestión. Las restricciones a la revelación de datos personales seguirán aplicándose en estas circunstancias. En recomendaciones de este tipo, se transmitirá información acerca de la queja particular sólo con el consentimiento del denunciante.

La legislación por la que se establece el MNP deberá también permitir a dicho órgano fijar un periodo de tiempo en el cual espera que los funcionarios competentes le contesten y entablen un diálogo. Por ejemplo, en la ley checa sobre el Defensor del Pueblo se permite al Defensor, tras visitar determinado lugar de detención y entregar sus conclusiones y recomendaciones a los funcionarios competentes, establecer un plazo dentro del cual los funcionarios deben contestarle.⁸⁵ Si no obtuviera respuesta o las medidas correctivas fueran insuficientes, la ley autoriza al Defensor a informar a sus superiores, al propio gobierno y a la opinión pública, haciendo público incluso el nombre de los funcionarios responsables.⁸⁶

Cabe recalcar que la adopción y entrega de recomendaciones e informes no marca el final de la relación del MNP con una institución particular, ni es tampoco el único uso que el MNP puede darle a la información recogida en el marco de sus visitas.⁸⁷

Primero, en el intervalo de las visitas, el MNP podrá monitorear la implementación de las recomendaciones por otros medios que sus propias visitas, por ejemplo a través de la correspondencia con los funcionarios o comunicaciones con las ONG u otras entidades con una presencia más frecuente en el lugar de detención. El MNP también podrá considerar la posibilidad de ofrecer seminarios de formación para los funcionarios y el personal de los lugares de detención.

Segundo, en el curso de una visita a una institución, un MNP recibirá a menudo información acerca de las condiciones o del trato dispensado a las personas detenidas en otros lugares, antes de ser trasladadas allí. Por ejemplo, la información acerca de las condiciones y trato dispensado en las comisarías de policía a menudo sale a la luz durante visitas a los centros de detención preventiva, donde las personas pueden permanecer durante periodos más largos y pueden sentirse menos vulnerables que en las dependencias de custodia policial. El MNP podría utilizar dicha información para ayudar a determinar los lugares que se van a visitar en el futuro, y a qué cuestiones habrá que prestar mayor atención cuando esté allí.

Tercero, la información obtenida durante la visita a un centro de detención en particular también podrá utilizarse para desarrollar un sistema general de informes y recomendaciones temáticos. La información podría también, por consiguiente,

⁸⁵ Ley de la República Checa sobre el Defensor del Pueblo, 21.a.

⁸⁶ Ley de la República Checa sobre el Defensor del Pueblo, artículos 21.a. y 20.2.

⁸⁷ Para más información sobre recomendaciones y actividades de seguimiento efectivas, véase la publicación de la APT, *Monitoreo de lugares de detención: una guía práctica*, Ginebra, 2004.

originar propuestas y observaciones del MNP acerca de la legislación vigente o futura, de conformidad con lo establecido en el apartado c) del artículo 19 del Protocolo Facultativo.

Cuarto, para que el Subcomité internacional sea efectivo en sus visitas, más espaciadas, a los Estados Partes, necesitará información fehaciente acerca de los lugares de detención antes de su llegada al país. Por supuesto, esto podrá, en parte, ser facilitado por el gobierno; sin embargo, los MNP también podrán aportar información clave para el Subcomité internacional, de forma regular, de manera que este último pueda planificar estratégicamente los lugares que visitará durante su misión al país.

7.2 Informes

Artículo 23

Los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a publicar y difundir los informes anuales de los mecanismos nacionales de prevención.

Para garantizar una mejora continua del trato dispensado a las personas privadas de libertad y de sus condiciones de detención, los mecanismos nacionales de prevención deberán poder informar acerca de sus conclusiones y difundirlas.⁸⁸ El MNP también debe tener la facultad de presentar propuestas y observaciones acerca de la legislación vigente y de proyectos de ley en su informe anual, en informes de visita individuales, o en un documento independiente o informes específicos.⁸⁹ El artículo 23 garantiza que los propios Estados Partes publicarán y difundirán informes anuales sobre la labor de los mecanismos nacionales de prevención. Esto no excluye que los propios mecanismos nacionales de prevención publiquen y difundan sus informes por separado si así lo desean.

Nada en el Protocolo Facultativo impide al MNP hacer públicos otros informes, y en particular informes de visitas. Por ejemplo, el MNP podrá decidir publicar un informe temático sobre aspectos observados en varias instituciones. Dichos informes no contendrán datos personales sin el consentimiento expreso de los interesados, pero el MNP podrá incluir datos acumulados o información completamente anónima extraída de los datos personales.⁹⁰

⁸⁸ Para más información sobre buenas prácticas para la elaboración de informes de visitas a los lugares de detención, véase la publicación de la APT, *Monitoreo de lugares de detención: Una guía práctica*, Ginebra, 2004, pp. 86-92.

⁸⁹ Véase, artículo 19.c.

⁹⁰ Acerca de esta cuestión, véanse los apartados 4.5, 6.2 y 6.4.

7.3 Recomendaciones de la APT

- La ley de implementación del Protocolo deberá establecer de forma expresa la obligación para los funcionarios locales y nacionales relevantes de examinar las recomendaciones del MNP y entablar un diálogo con el mismo para discutir acerca de su implementación.
- Para garantizar que pueda dirigir sus recomendaciones a la autoridad más competente, el MNP deberá poder elegir libremente las autoridades de cualquier rango de gobierno, desde la administración de un centro de detención particular al más alto cargo nacional, como destinatarias de sus recomendaciones y demás comunicaciones.
- La ley deberá establecer que aquella instancia del Estado que reciba las comunicaciones del MNP tendrá la obligación de actuar en consecuencia y si aquella no fuera competente para implementar las recomendaciones en cuestión, deberá identificar otra autoridad competente y transmitirle aquellas recomendaciones, que tendrá a su vez obligación de implementar.
- La legislación por la que se establezca el MNP deberá también permitir al mecanismo fijar un periodo de tiempo durante el cual espera que los funcionarios competentes le contesten y entablen un diálogo con él.

8. MNP y sociedad civil nacional

Como se señaló al principio de la presente guía, las ONG y otros integrantes de la sociedad civil deberán estar incluidos en el proceso de designación del MNP, al objeto de crear un MNP digno de crédito y, por ende, eficaz. El capítulo 10 de la presente guía abordará la posibilidad de que ciertas ONG formen parte del MNP. Sin embargo, en la mayoría de los casos, el papel principal que desempeñarán las ONG respecto de los MNP será el de proveer información y ser un órgano externo crítico de la labor de los MNP que podrá pedirles rendición de cuentas.

Las ONG de derechos humanos se sitúan a menudo en cabeza de la defensa de los intereses de las personas privadas de libertad, en especial en lo relativo a torturas y malos tratos. Además, puede que las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil ya estén presentes diariamente en los lugares de detención, proporcionando servicios de diversa índole a las personas privadas de libertad. No obstante, a veces, esto mismo puede, en algunos casos, limitar su capacidad de proveer, con una mirada externa, un análisis global de la situación y un análisis crítico de la situación existente en el lugar de detención en el cual desempeñan sus tareas. Su presencia cotidiana, sin embargo, las convierten en valiosa fuente de información que los MNP podrán utilizar para planificar estratégicamente su programa de visitas de tipo exhaustivas o para reaccionar rápidamente ante situaciones imprevistas realizando visitas *ad hoc*. El MNP podrá igualmente utilizar dicha información para focalizar sus visitas sobre determinadas instalaciones o sobre determinadas cuestiones que planteen mayores problemas. Las ONG podrán también ser una preciada fuente de información al objeto de determinar hasta qué punto se han implementado las recomendaciones del MNP en el periodo que ha transcurrido desde la última visita. Como vimos en el capítulo 6 de la presente guía, el MNP tiene derecho a entrevistarse en privado con quien estime pertinente, incluidas las ONG. De igual modo, cualquier persona u organización tiene derecho a comunicarse de forma confidencial con el MNP sin temor a represalias.

Gracias a la labor de defensa o apoyo que proveen las ONG a las personas privadas de libertad, puede que las personas detenidas confíen especialmente en estas organizaciones. Si lo determina oportuno, una ONG podrá mejorar la eficacia del MNP sensibilizando a la población reclusa sobre la función del MNP, sus próximas visitas, su mandato y método de trabajo; podrán asimismo alentar las personas detenidas a cooperar con el MNP y facilitarle información.

Algunas ONG también podrán desempeñar un importante papel mediante el examen, análisis y evaluación de la labor del propio MNP. La necesidad de que el MNP goce de una independencia inexpugnable respecto del poder ejecutivo y judicial, supone que estas instituciones no son fuentes adecuadas de rendición de cuentas

para los MNP. En algunos países, no existe una separación real entre el poder legislativo y el ejecutivo, sea en términos prácticos o políticos. Por consiguiente, el papel de la sociedad civil, y de las ONG en especial, es determinante para garantizar la rendición de cuentas del MNP mediante la supervisión y el monitoreo del trabajo realizado y de su impacto, realizando análisis críticos, sean aquellos públicos o privados.

La presión política general que pueden aplicar la sociedad civil y las ONG para influir en los gobiernos, en especial mediante la sensibilización al público, es un significativo estímulo, a escala nacional, para que el gobierno entable un diálogo constructivo con el MNP y tome medidas concretas sobre la implementación de sus recomendaciones. Las ONG también pueden gozar de una buena posición, habida cuenta su asidua presencia en el lugar de detención y sus vínculos con la comunidad local, para monitorear la implementación de las recomendaciones del MNP a cargo de los funcionarios penitenciarios en determinados lugares de detención. La eficacia de este seguimiento se verá reforzada si las ONG facilitan por iniciativa propia este tipo de información al MNP.

En muchos países, las ONG ya llevan a cabo sus propios programas de visitas a lugares de detención. Bajo ninguna circunstancia se deberá recurrir al Protocolo Facultativo, ni al papel que en su virtud se otorga a los MNP para impedir que las ONG realicen sus propias visitas de forma paralela. Como se dijo anteriormente, el Protocolo Facultativo es un instrumento más entre una serie de medidas que los Estados deberán implementar para cumplir con su obligación de prevenir la tortura conforme a la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura. A tales efectos, las visitas a cargo de ONG son una medida apropiada que deberá ser promovida aunque se hayan establecido MNP en el país.⁹¹ Considerando especialmente el hecho que el propio Preámbulo del Protocolo Facultativo reconoce el valor de las visitas de carácter preventivo, el Comité contra la Tortura podrá reprobar cualquier circunstancia en la cual se utilice el Protocolo Facultativo como excusa para limitar el accionar de otros instrumentos de monitoreo independientes que estuvieran funcionando en el Estado Parte.

Por último, los MNP deberán asegurarse de tener un conocimiento general y actualizado sobre las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil que ofrezcan asistencia, apoyo o diferentes servicios a las personas privadas de libertad, a fin de que, si en el transcurso de una visita algún detenido pida asistencia al MNP, éste pueda proporcionarle la información adecuada. Al comienzo de una entrevista con una persona privada de libertad, el equipo del MNP que realiza la visita deberá explicar detalladamente cuál es su función y sus límites, explicando de qué forma puede, o no, ayudar a la persona que está entrevistando. Las personas estarán más abiertas a compartir información con el MNP si a su vez el mecanismo les puede facilitar información y contactos útiles de organizaciones que puedan proporcionarles directamente servicios que respondan a sus necesidades.

⁹¹ Por ejemplo, en la revisión del informe periódico de Argentina en 2004 por el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas, este último solicitó al Estado argentino información sobre el acceso de las ONG a los lugares de detención, a pesar de que Argentina había ratificado el Protocolo Facultativo y se disponía a designar un MNP. UN Doc. CAT/C/SR.622 (22 de noviembre de 2004), párrafo 49.

9. MNP a escala internacional

Artículo 20

A fin de que los mecanismos nacionales de prevención puedan desempeñar su mandato, los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a darles: (...)

- f) derecho a mantener contactos con el Subcomité para la Prevención, enviarle información y reunirse con él.
-

Para que pueda implementarse el concepto de sistema global de visitas preventivas que establece el Protocolo Facultativo, es fundamental que el MNP interactúe con el pilar internacional del sistema. El Protocolo Facultativo reconoce explícitamente esta necesidad al exigir a los Estados que permitan una comunicación directa y confidencial entre los MNP y el Subcomité internacional. Ambas partes tienen derecho de mantener contacto de forma confidencial, aunque el Protocolo Facultativo prevé que el Subcomité internacional tendrá la iniciativa al respecto:

Artículo 11

El mandato del Subcomité para la Prevención será el siguiente: (...)

- b) Por lo que respecta a los mecanismos nacionales de prevención: (...)
 - ii) Mantener contacto directo, de ser necesario confidencial, con los mecanismos nacionales de prevención y ofrecerles formación y asistencia técnica con miras a aumentar su capacidad;
 - iii) Ayudar y asesorar a los mecanismos nacionales de prevención en la evaluación de las necesidades y las medidas destinadas a fortalecer la protección de personas privadas de su libertad contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes
 - iv) Hacer recomendaciones y observaciones a los Estados Partes con miras a reforzar la capacidad y el mandato de los mecanismos nacionales para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. (...)
-

Artículo 12

A fin de que el Subcomité para la Prevención pueda cumplir el mandato establecido en el artículo 11, los Estados Partes se comprometen a: (...)

- c) Alentar y facilitar los contactos entre el Subcomité para la Prevención y los mecanismos nacionales de prevención; (...)
-

En virtud de estos artículos, los mecanismos nacionales e internacionales establecidos por el Protocolo Facultativo están autorizados a intercambiar datos esenciales acerca de metodología y estrategias sobre la prevención de la tortura y otros malos tratos. Por consiguiente, el Subcomité y los mecanismos nacionales de prevención pueden reunirse para contrastar información, si es necesario incluso de forma confidencial. Los mecanismos nacionales de prevención pueden, asimismo, compartir y reenviar los informes e información de otra índole al mecanismo internacional.

Otro aspecto importante de la relación entre el MNP y el Subcomité es la posibilidad de que el Subcomité asista y asesore a los Estados Partes acerca de los mecanismos nacionales de prevención. De ahí que, según el artículo 11, el mandato del Subcomité incluye la posibilidad de asesorar a los Estados Partes acerca del establecimiento de sus mecanismos nacionales, así como formular recomendaciones sobre las posibles formas de reforzar la capacidad de los Estados para prevenir la tortura y otros malos tratos.

El Subcomité también podrá ofrecer directamente a los mecanismos nacionales de prevención asistencia técnica o formación con miras a mejorar sus capacidades. De igual modo, el Subcomité podrá brindar asesoramiento y asistencia a los MNP para evaluar las necesidades y medios necesarios para mejorar la protección de las personas privadas de libertad.

Los Estados, además, deberán facilitar la comunicación entre los MNP provenientes de diferentes países. El intercambio de experiencias ayudará a identificar y a fomentar buenas prácticas.

Recomendaciones de la APT:

- El MNP deberá poder comunicarse con el Subcomité internacional de forma directa y confidencial.
- Los Estados deberán también permitir y facilitar un intercambio de experiencias entre los MNP de los diferentes países.

10. Decisión sobre el diseño del MNP

Artículo 17

Cada Estado Parte mantendrá, designará o creará (...) uno o varios mecanismos nacionales independientes para la prevención de la tortura a nivel nacional. Los mecanismos establecidos por entidades descentralizadas podrán ser designados mecanismos nacionales de prevención a los efectos del presente Protocolo si se ajustan a sus disposiciones.

10.1 Introducción

El Protocolo Facultativo no determina una única forma organizativa para los mecanismos nacionales de prevención. Cumpliéndose las garantías de independencia, la diversidad y los requisitos para los expertos y asegurándoles los poderes necesarios, cada Estado Parte podrá elegir la estructura que mejor convenga a su contexto político y geográfico.

Los Estados podrán designar como MNP un órgano existente o crear uno nuevo y podrán establecer un único mecanismo para el conjunto del país o designar varios mecanismos, asignados por ejemplo a una región determinada o a un tipo específico de institución. Cada posibilidad tiene sus ventajas y desventajas, y ninguna de estas opciones es de por sí mejor que las demás. En los apartados siguientes vamos a comentar los distintos aspectos que surgen al elegir entre los diferentes modelos y diseños de MNP: entre designar un órgano existente o crear uno nuevo; y optar entre establecer un mecanismo único o múltiple para desempeñar las funciones de MNP en un Estado dado.

En cualquier caso, es importante recordar que, sea cual sea su estructura formal, el MNP sólo será efectivo si sus miembros son personas independientes, comprometidos y a su vez eficaces al realizar las visitas de carácter preventivo.

10.2 ¿Órgano nuevo u órgano existente?

10.2.1 Panorama general

En principio, con tal de que el MNP final sea efectivo y responda a los requisitos del Protocolo Facultativo, es indiferente que tras la ratificación del instrumento se cree un nuevo órgano o que se designe uno existente. En la práctica, sin embargo, uno u otro enfoque puede ofrecer ventajas o desventajas en un contexto y país determinado.

Se deberán considerar, para cada contexto nacional, por ejemplo los siguientes factores:

- el establecimiento de un nuevo mecanismo permite, a la hora de crearlo, definir su mandato, establecer las garantías de independencia, sus facultades en materia de visitas y de asesoramiento, y otras prerrogativas, de forma precisa y expresamente formuladas para cumplir las disposiciones del Protocolo Facultativo. ¿Se obtendrían los mismos resultados, desde el punto de vista legal y político, si se nombrara alguno de los mecanismos existentes?
- ¿Se duplicaría el trabajo de mecanismos ya existentes si se creara un mecanismo nuevo? Por otro lado, si los órganos u organismos existentes no abarcan todos los lugares de detención, como lo define el Protocolo Facultativo, ¿resultaría más fácil cubrir las lagunas o crear un nuevo órgano que tenga acceso a todos los lugares como lo estipula el Protocolo Facultativo?
- ¿Existe algún órgano que por su trayectoria e independencia institucional goce de mayor credibilidad que un hipotético nuevo mecanismo? ¿O es más bien lo contrario?
- ¿Qué prácticas de trabajo tienen los órganos existentes? ¿Cómo las personas detenidas, los funcionarios y el público en general perciben su función? ¿Cómo un órgano efectivo o no? ¿Ha ejercido con anterioridad un mandato diferente o trabajado con métodos que podrían interferir en su labor como MNP a la luz del Protocolo Facultativo?
- Cuando se diseñaron los mecanismos existentes, ¿se asoció a la sociedad civil en un proceso abierto (en particular a las ONG que trabajan en el ámbito de la tortura, los malos tratos, y las condiciones de detención)?
- ¿Cuenta el órgano existente con un equipo multidisciplinar con las aptitudes, conocimientos profesionales y diversidad requeridos para un MNP? Si no fuera así, ¿qué resulta más fácil ¿incorporar estos elementos de los cuales carece o unirlos a un nuevo órgano?

La designación de un mecanismo existente siempre requiere un examen detenido y exhaustivo de su mandato, jurisdicción, independencia, miembros, poderes y garantías, para asegurarse que cumpla plenamente los requisitos establecidos en el Protocolo Facultativo para el desempeño efectivo de sus funciones. En la mayoría de los casos serán necesarios algunos cambios mediante reformas legislativas o un incremento de recursos, o ambas cosas.⁹²

⁹² Como se comentará en el apartado 10.3.1., si un Estado designa múltiples MNP, cada uno de ellos ha de cumplir los requisitos del Protocolo Facultativo, en particular si algunos lugares de detención

En este contexto, también es importante tener presente que cuando un Estado designa un mecanismo de visita nacional existente como MNP, cualquier visita que éste último realice a un “lugar de detención”, como definido por el Protocolo Facultativo, estará sujeta a las garantías que impone dicho instrumento. Deberá ser así que se coloque o no la etiqueta oficial de “Visita bajo el Protocolo Facultativo”. Consideremos las siguientes hipótesis a modo de ejemplo:

Un grupo de voluntarios ya visita detenidos para fomentar su contacto con el mundo exterior y para que su reinserción en la sociedad, después de su liberación, sea más efectiva. Este grupo es designado como MNP.

- Mientras que un voluntario le entrega unos libros a un detenido, observa que otro detenido parece enfermo, solicita ver el registro médico del detenido; pero las autoridades se niegan.
- Otro voluntario está conversando con unos reclusos en una sala común cuando se entera que un interno ha sido recluido en régimen de aislamiento; las autoridades le deniegan su solicitud de hablar inmediatamente con el detenido.

En tales casos, el Estado no podrá justificar la negación del acceso a la información o a entrevistarse con una persona detenida argumentando que el voluntario no estaba realizando en ese momento una verdadera “Visita bajo el Protocolo Facultativo” sino que estaba realizando otras actividades bajo un mandato preexistente y que por ende no regían las garantías que otorga el Protocolo Facultativo.⁹³ El estatus y los poderes otorgados a los MNP en los artículos 18 a 22 del Protocolo Facultativo no se pueden garantizar si el Estado conserva la facultad de decidir cuándo se aplican o no.

Pocos países ya cuentan con mecanismos especializados independientes que realizan visitas de carácter preventivo a todos los lugares de detención como definidas en el Protocolo Facultativo. Sin embargo, en algunos países, existen órganos nacionales que tienen mandato para realizar visitas aunque a veces limitadas a determinados tipos de lugares de detención.

Ciertos órganos de visitas existentes carecen por naturaleza de los elementos esenciales para ser designados como MNP a la luz del Protocolo Facultativo. Esto no significa que no puedan contribuir de forma sustancial para mejorar las condiciones de detención, por sí solos o como complemento al MNP. Asimismo, no será apropiado designar, por ejemplo, los órganos siguientes como parte del MNP:

están sujetos a visitas de ese MNP y no de otro, no basta con decir, por ejemplo, que uno de los componentes cumple el requisito de independencia y otros los de pericia, otro el derecho a la información, etc.

⁹³ Véanse los apartados, a, b y c del artículo 20 del Protocolo Facultativo.

- las unidades de inspección administrativas internas del ministerio o departamento responsable de los centros de detención;⁹⁴
- los cuerpos de inspección penitenciaria externos sujetos a traslados administrativos discrecionales o a la dirección del ministerio o departamento responsable de los lugares de detención;⁹⁵
- los comités parlamentarios;⁹⁶
- las fiscalías.⁹⁷

Por otra parte, algunos órganos existentes tienen en general el potencial para ser designado como MNP en virtud del Protocolo Facultativo, aunque en la mayoría de los casos se requerirán reformas legislativas y asignación de recursos humanos y financieros adicionales, así como una adaptación de sus prácticas de trabajo. Entre otros podemos mencionar:

- comisiones nacionales de derechos humanos;
- defensorías del pueblo;
- organizaciones no gubernamentales (ONG);

⁹⁴ Una unidad interna del ministerio o del departamento responsable de los lugares de detención no cumple con los requisitos de independencia estipulados en el Protocolo Facultativo, artículos 1 y 17, y apartados 1 y 4 del artículo 18. Véase el Capítulo 4 de la presente guía. Véase igualmente, Walter Suntinger, "Mecanismos nacionales de visita en el mundo: prácticas y lecciones aprendidas" en *Visitas a lugares de detención: balance de las prácticas y experiencias de diferentes instituciones nacionales*. Asociación para la Prevención de la Tortura. Ginebra: 2003, pp. 76-77.

⁹⁵ La posibilidad por parte del ministerio o departamento gubernamental responsable de los centros de detención de ordenar traslados discrecionales no satisface los requisitos de independencia que establece el Protocolo Facultativo en los artículos 1 y 17, y los apartados 1 y 4 del artículo 18. Véase el Capítulo 4 de la presente guía. Como señala W. Suntinger, puede suceder que dichos mecanismos no enfoquen sus actividades de monitoreo exclusivamente desde una perspectiva de derechos humanos, ya que en sus mandatos pueden combinar diferentes objetivos (como por ejemplo controles disciplinarios o financieros). Véase Suntinger, *ibid.* pp. 78-81.

⁹⁶ En la mayoría de los casos, los miembros de tales comités pertenecen al partido en el gobierno o al de la oposición. Por ende, resulta difícil saber si dicho comité satisface los requisitos de independencia establecidos por el Protocolo Facultativo. La continuidad también puede ser un problema, ya que todos sus miembros podrán sustituidos tras elecciones legislativas. Véase también Suntinger, pp. 91-92, sobre la dificultad que plantean dichos comités en materia de aptitudes y conocimientos profesionales necesarios para desempeñar la labor de un MNP. Además, señala que estos comités pueden fácilmente politizarse; garantizar la periodicidad de las visitas también podría suponer un problema. No obstante, si un parlamentario en particular fuera verdaderamente independiente del ejecutivo, podría incorporarse, él o ella, como un miembro más de un MNP de amplia composición.

⁹⁷ Las fiscalías carecen intrínsecamente del tipo de independencia y del enfoque especializado requeridos para un MNP como lo establece el Protocolo Facultativo.

- cuerpos de inspección externos e independientes (no sujetos a traslados discrecionales por el ministerio responsable del funcionamiento de los lugares de detención).

Puede suceder que otros tipos de mecanismos de visitas existentes no sean apropiados para ser designados como MNP, pero que en algunos casos, con cambios fundamentales, podrían convertirse en órganos que cumplen las disposiciones del Protocolo Facultativo, como por ejemplo:

- algunos órganos judiciales;
- mecanismos comunitarios de visitas llevadas adelante por voluntarios.

A continuación, pasaremos a comentar estas categorías de potenciales MNP.

10.2.2 Comisiones nacionales de derechos humanos⁹⁸

Muchas comisiones nacionales de derechos humanos tienen una larga trayectoria y reconocida independencia del ejecutivo, lo cual puede servir para establecer un clima de confianza en los primeros años de funcionamiento del Protocolo Facultativo en su país. No obstante, es importante señalar que lo que puede ser aceptable para un órgano cuyo mandato consiste en brindar asesoramiento político general a un gobierno (a políticos y representantes de los departamentos gubernamentales, por ejemplo) puede resultar insuficiente para un MNP, que tendrá que tratar y discutir información delicada sobre personas privadas de libertad.⁹⁹

Los miembros de una comisión nacional de derechos humanos pueden además contar con una amplia experiencia y aptitudes profesionales especializadas en derechos humanos. Algunas comisiones nacionales de derechos humanos pueden incluso estar ya realizando visitas a lugares de detención. No obstante, es importante recordar en este punto las diferencias entre visitas a los centros de detención para recoger o investigar quejas individuales, y programas de visitas de carácter preventivo como los que establece el Protocolo Facultativo. Una amplia experiencia en visitas de investigación a centros de detención puede aportar, por ejemplo, un conocimiento útil de la situación en las prisiones del país, pero será necesario algún tipo de capacitación para el equipo de visita y cambios en la metodología de trabajo para garantizar visitas de carácter preventivo efectivas. También podrán ser necesarios algunos cambios internos en la estructura de la institución, así como un aumento de los recursos económicos y humanos destinados a las visitas, para que una comisión nacional de derechos humanos, cuyo mandato es generalmente muy amplio, esté en condiciones de llevar a cabo un programa de visitas de carácter preventivo que cumpla las disposiciones del Protocolo Facultativo.

⁹⁸ Véase también Suntinger, *op.cit.*, pp. 87-91.

⁹⁹ Véase el apartado 4.3 de la presente guía.

Como ya comentamos anteriormente, puede plantear serios problemas que un mecanismo de visitas combine el mandato de realizar visitas de carácter preventivo, con funciones que le permitan procesar o enjuiciar personas a raíz de quejas presentadas en el marco de sus visitas. Esta situación será igualmente problemática si es el propio MNP que actúa como órgano quasi judicial, o si es él quien lleva aquellos casos ante los tribunales de justicia.¹⁰⁰ Este cúmulo de funciones podrá debilitar la relación de cooperación que deberá establecerse entre el MNP y los funcionarios de gobierno, de los cuales también dependen las visitas previstas por el Protocolo Facultativo, en particular si dichos funcionarios pudieran ser procesados o enjuiciados a raíz de una visita del MNP. Además, las personas pueden ser menos proclives a querer hablar abiertamente con el MNP si temen que su identidad o la información que facilitan sean reveladas en algún momento (en el marco de un juicio o de una audiencia, por ejemplo). Por otra parte, la carga de trabajo y la urgencia que conllevan las denuncias individuales pueden sobrecargar al equipo y mermar la capacidad de dicha institución de mantener en paralelo un programa de visitas de carácter preventivo activo y riguroso.

En algunos casos las comisiones nacionales de derechos humanos cuentan con equipos multidisciplinares con aptitudes y conocimientos profesionales requeridos. No obstante, las comisiones a menudo están integradas predominantemente por juristas y carecen de personales con otro tipo de perfil u otras calificaciones, como por ejemplo médicos, psiquiatras o personas con experiencia con funcionarios encargados de la aplicación de la ley, etc.

10.2.3 Defensorías del Pueblo¹⁰¹

Al igual que las comisiones nacionales de derechos humanos, generalmente las Defensorías del Pueblo suelen ofrecer sólidas garantías de independencia, en particular cuando su mandato se sustenta en la Constitución del país o cuentan con una larga tradición constitucional.

Sin embargo, podrá variar sustancialmente el grado de experiencia que pueda tener una Defensoría del Pueblo en materia de visitas sistemáticas de carácter preventivo a los lugares de detención. Por lo general, dichas instituciones están más acostumbradas a reaccionar o actuar frente a denuncias individuales, o a concentrarse durante un año sobre un asunto de interés nacional dado y pasar a nuevas cuestiones en años sucesivos. Como vimos con respecto a las comisiones nacionales de derechos humanos, la experiencia previa en visitas realizadas para documentar o investigar denuncias individuales es muy diferente de las visitas de carácter preventivo realizadas de forma regular. Esta práctica previa puede aportar un conocimiento útil de la situación en los lugares de detención, pero no consiste necesariamente, por sí sola, en una preparación suficiente para llevar a cabo visitas de carácter preventivo.

¹⁰⁰ Véase el apartado 3.3.3 de la presente guía.

¹⁰¹ Véase también Suntinger, *op.cit.*, pp. 82-85.

De igual modo que en el caso de las comisiones nacionales de derechos humanos, es posible que una Defensoría del Pueblo designado como MNP deba entablar simultáneamente un “diálogo constructivo” en el marco de sus visitas de carácter preventivo, y paralelamente defender casos particulares que hayan podido surgir en el curso de dichas visitas. Como explicamos previamente, el cúmulo de funciones podrá ocasionar ciertos problemas, que podrán ser menos serios que en el caso de las comisiones nacionales de derechos humanos —que tienen potencialmente autoridad para arbitrar dichas denuncias—, pero requerirán no obstante ciertas reformas que garanticen la separación de dichas funciones dentro de la institución de la Defensoría.

Como sucede con las comisiones nacionales de derechos humanos, las Defensorías del Pueblo tienen generalmente un mandato extremadamente amplio. Rara vez dispondrán de recursos financieros y humanos suficientes para llevar delante de forma adecuada un sistema de visitas de carácter preventivo como el establecido por el Protocolo Facultativo. Los Estados que designen dicha institución como único MNP tendrán indudablemente que asignarle recursos adicionales.

Por su naturaleza, la mayoría de estas instituciones cuentan con una sola persona a su cabeza (generalmente un jurista) quien toma las decisiones. Es sumamente difícil que un MNP con un solo “miembro” pueda reunir todos los conocimientos profesionales requeridos para desempeñar las funciones de un MNP. Por supuesto, la Defensoría del Pueblo puede estar compuesto de un equipo relativamente amplio de personas con diferentes perfiles, sin embargo es frecuente que algunas especialidades profesionales no estén representadas, como los médicos, por ejemplo. En cualquier caso, es siempre preferible que los mismos *miembros* del MNP cuenten con una amplia experiencia profesional en lugar que dependan de personal especializado o contraten periódicamente expertos externos, ya que aquello tenderá a mejorar la calidad y el impacto de las recomendaciones del MNP.

El enfoque de las Defensorías del Pueblo y el alcance de su poder para formular recomendaciones varían de un país a otro. Como comentamos anteriormente, el Protocolo Facultativo establece que el MNP deberá encarar su trabajo teniendo en mente mejorar las condiciones de detención y la protección de las personas privadas de libertad, entendido en un sentido práctico o “político” y como una evaluación en términos de “legalidad” o “imparcialidad” *per se*. Aunque surgirán cuestiones de naturaleza “legal”, en particular en términos de procedimiento y de garantías jurídicas, esto es sólo parte de una serie mucho más amplia de aspectos que deberán ser examinados y de objetivos que deberán ser cumplidos. Muchas de las cuestiones que surgirán en la labor de la mayoría de los MNP serán más bien de naturaleza “política” o cuestiones de carácter técnico.

Puede resultar difícil para instituciones que tradicionalmente se han encargado de llevar adelante un mandato de tipo “legalista” —es decir, determinar si la actuación de una administración en particular ha cumplido debidamente con el procedimiento administrativo establecido o con las normas de imparcialidad requeridas— puedan adoptar el enfoque de tipo “político” o técnico del Protocolo Facultativo. Esto último podrá incluir comentarios acerca de las decisiones “políticas” adoptadas

por el gobierno o el Parlamento, y potencialmente proponer que la asamblea legislativa apruebe, enmiende, o rechace determinadas leyes.

Puede resultar confuso para las personas detenidas o para el personal de los centros de detención contar con una institución que hasta entonces cumplía una función de tipo legalista y que ahora adopte un enfoque diferente y asuma funciones nuevas en virtud del Protocolo Facultativo. Está claro que las cuestiones que venimos de enunciar podrán no ser aplicables en determinados contextos nacionales dadas las grandes diferencias que prevalgan entre los Estados en términos de pasado institucional, de contexto legal, y del enfoque mismo de la labor de la Defensoría del Pueblo.

10.2.4 Organizaciones no gubernamentales¹⁰²

En algunos contextos nacionales, la sociedad civil, y en particular las ONG, han sostenido el compromiso más sólido con respecto a la defensa de los derechos humanos. Sucede a menudo que las ONG realicen de forma oficiosa visitas de carácter preventivo a las cárceles y otros lugares de detención, incluso mucho antes que se hayan establecido órganos estatutarios formales para cumplir dichas funciones. Las organizaciones no gubernamentales, por definición, gozan por lo general de una gran independencia del ejecutivo. En algunos contextos nacionales, estos elementos pueden motivar la inclusión de una o varias ONG en el MNP, como componente formal del mismo.

Sin embargo, el grado de independencia de una ONG puede variar en el tiempo y generalmente no tiene un marco legal. Generalmente, las ONG no suelen tener, por ley, el derecho de acceso irrestricto a los lugares de detención. Además puede suceder que los funcionarios de gobierno tomen menos en serio las recomendaciones de las ONG que aquellas emitidas por órganos establecidos por ley. Por estas y otras razones, aunque las ONG acepten sumar autoridad y los poderes adicionales (y posiblemente los recursos económicos) necesarios para cumplir las funciones del MNP, puede que algunas ONG (y sus miembros) no estén cómodas con asumir algunas responsabilidades y las consecuencias que aquello pudiera acarrear, por ejemplo en términos de pérdida de flexibilidad y que su mandato, estructura, poder y autoridad, y gestión de las finanzas estén establecidos en un determinado marco legal. Además puede resultar difícil para las ONG mantener por un lado un diálogo constructivo basado sobre la cooperación (como lo prevé el Protocolo Facultativo), y conciliar paralelamente estas actividades con campañas de sensibilización públicas, que incluyan por ejemplo algún tipo de denuncia pública. Por otro lado, las organizaciones de beneficencia u otras que brindan servicios de forma regular en los lugares de detención (contando quizás en algunos casos con oficinas dentro de las propias instituciones) pueden encontrar difícil cambiar de función o jugar múltiples roles con relación a una misma institución.

En cualquier caso, como señalamos en el capítulo 2, las ONG nacionales de derechos humanos deberán siempre ser incluidas en el proceso de decisión acerca de los

¹⁰² Véase también Suntinger, *op.cit.*, pp. 95-96.

MNP en el país en cuestión. En el capítulo 8 comentamos también que las ONG pueden cumplir varias funciones con respecto al MNP una vez establecido. Además, es importante recalcar que la creación de un MNP nunca deberá servir de argumento para limitar o privar a las ONG del acceso a los lugares de detención y/o impedirles de continuar su labor de monitoreo.

10.2.5 Cuerpos de Inspección Penitenciaria Externos e Independientes

Los Cuerpos de Inspección Penitenciaria Externos e Independientes (Independent External Prisons Inspectorate) pueden jugar un papel importante con respecto a los MNP. Si dicha institución tuviera que actuar como único MNP, su mandato tendrá que ser examinado detenidamente y quizás ampliarse para garantizar que cubra todos los lugares de detención como lo define el Protocolo Facultativo. Para garantizar su independencia en los términos del Protocolo Facultativo, el mecanismo deberá contar con una serie de requisitos (mandato legal, seguridad de ejercicio de un cargo, etc.) que pueden ya existir en la práctica, o no.

Algunos cuerpos de inspección externos tienen un mandato mixto: desempeñan funciones similares a aquellas establecidas por el Protocolo Facultativo que consisten en monitorear lugares de detención desde una perspectiva de los derechos humanos (prevención de la tortura y de los malos tratos, condiciones de detención humanas, etc.), y además evalúan el cumplimiento, por parte de dichas instituciones, de los objetivos gubernamentales en materia de presupuesto y contabilidad, controlan además si se garantiza la seguridad pública de forma adecuada en el sistema de justicia penal y si existe una efectiva ejecución de sentencias. El cúmulo de tales mandatos en un mismo MNP no es coherente con las disposiciones del Protocolo Facultativo.¹⁰³

10.2.6 Órganos judiciales

El último párrafo del Preámbulo del Protocolo Facultativo subraya que los mecanismos preventivos constituyen “medios no judiciales” para prevenir la tortura. Es por tanto evidente que en el momento de adoptarse el Protocolo Facultativo no se contempló que autoridades judiciales existentes pudiesen ser designadas como MNP.

La principal innovación del Protocolo Facultativo fue la idea de abrir las cárceles a la observación y el examen externo realizado por expertos independientes proviniendo de varias disciplinas, no sólo juristas, sino también expertos con conocimientos médicos, científicos, y sociales, que además desempeñen sus actividades con un enfoque más bien preventivo y político en lugar de un enfoque jurisdiccional que interviene después de haberse ocurrido los hechos. Por naturaleza los órganos judi-

¹⁰³ El Comité Conjunto de Derechos Humanos (*Joint Committee on Human Rights*) del Parlamento del Reino Unido en su 20º Informe de Sesión 2005-2006, de 22 de mayo de 2006, pp. 17-20. Véase el apartado 3.3.3 del Capítulo 3 de la presente guía.

ciales aportan una perspectiva principalmente legal y en general conllevan experiencia y conocimientos en juzgar una vez que los hechos hayan ocurrido, en lugar de poner en marcha políticas y prácticas para prevenir estos hechos. Por ende, la designación de un órgano judicial como MNP se enfrentará a obstáculos considerables para cumplir el objeto del Protocolo Facultativo.

La referencia en el Preámbulo a los “medios no judiciales” sugiere además que la “independencia” de los MNP, como establecida en el Protocolo Facultativo, se refiere a su independencia respecto del poder judicial como del poder ejecutivo. El poder judicial como institución cumple obviamente otras funciones con respecto a la mayoría de las personas privadas de libertad (de los convictos en particular) y respecto de su encarcelamiento. Algunas de estas funciones pueden entrar en conflicto con la perspectiva específica y el mandato del MNP establecidos en virtud del Protocolo Facultativo. Por ejemplo, el mandato de los MNP integra aspectos políticos más amplios, que puede llevarlos a formular recomendaciones acerca de los pasos que se han de seguir que pueden ir más allá de las disposiciones de la legislación nacional y proponer reformas, enmiendas o nuevas leyes para mejorar el trato y las condiciones de detención de las personas privadas de libertad. Este importante mandato de “asesoramiento político” por lo general no será compatible con la naturaleza de una institución judicial.

Por último, un aspecto clave de la labor del MNP, a la luz del Protocolo Facultativo, es su carácter confidencial, independiente y no jurisdiccional, que pretende crear una atmósfera de apertura por parte de las personas privadas de libertad y de los funcionarios del centro de detención, de manera que estén más dispuestos a revelar espontáneamente la verdadera situación dentro de los lugares de detención. Esta idea se ve reflejada en el Preámbulo, en el apartado d) del artículo 19 y en el artículo 21 del Protocolo Facultativo (relativos al derecho de los MNP a entrevistarse en privado con las personas privadas de libertad y otras personas, etc.). Si un juez que supervisa la ejecución de las sentencias (y por tanto quizás tenga que determinar la liberación anticipada de una persona, cuestiones disciplinarias, u otras de carácter jurisdiccionales) llegara a tener conocimiento de información recolectada en el marco una entrevista del MNP, una persona detenida podría estar menos dispuesta a compartir información sobre su conducta inapropiada o a quejarse de las condiciones de detención. De igual modo, el personal del centro podrá estar menos dispuesto a aceptar que haya problemas si sabe que cabe la posibilidad que en otras circunstancias una autoridad judicial pueda utilizar como elemento de prueba la información que haya podido proveer al MNP.

Por estos motivos, podemos decir que en la mayoría de los casos no será apropiado nombrar como MNP a los miembros de un órgano judicial responsables de supervisar la ejecución de las sentencias que además inspeccionan las cárceles en nombre de los tribunales, o aquellos órganos que seguirán cumpliendo funciones judiciales habiendo sido designado como MNP.

No obstante, Cuerpo Judicial de Inspectores Penitenciarios (Judicial Inspectorate of Prisons) de Sudáfrica constituye un interesante ejemplo de institución judicial

establecida por una legislación (*Correctional Services Act, 1998*) que trata algunas de estas preocupaciones. En el punto 86 de la ley se señala que los miembros del Cuerpo Judicial de Inspectores Penitenciarios no podrán tener otras responsabilidades judiciales mientras permanezcan en ese cargo. El apartado 85.1 establece disposiciones específicas sobre su independencia (que supone independencia del poder judicial y de la judicatura). El mandato del Cuerpo Judicial de Inspectores Penitenciarios respecto de las personas detenidas consiste en informar sobre el trato que reciben y sus condiciones de detención, y no ocuparse de cuestiones disciplinarias o de otros aspectos de la ejecución de la sentencia con un rol jurisdiccional (apartado 85.2).

10.2.7 Programas independientes de visitas a cargo de entidades comunitarias

Los programas independientes de visitas a cargo de entidades comunitarias representan otro caso interesante de entidades, más o menos independientes, que ya realizan visitas a lugares de detención y que pueden ser candidatos adecuados para ser designados como MNP.

Sin embargo, el apartado 2 del artículo 18 establece claramente que los miembros del MNP han de ser “expertos” con “conocimientos profesionales” pertinentes. La mayoría de los programas de visitas a cargo de entidades comunitarias son deliberadamente abiertos a voluntarios no profesionales, que comienzan a realizar su labor de monitoreo tras un periodo relativamente breve de orientación o capacitación. Para estos programas, es una ventaja poder contar con un amplio número y variedad de voluntarios sin exigir de ellos conocimientos o aptitudes profesionales concretos, ya que aquello les permite cubrir muchos centros de detención y realizar visitas con mucha frecuencia. Algunas personas que hayan participado en dichos programas durante mucho tiempo podrán haber adquirido conocimientos y una experiencia práctica considerables. Tomados en su conjunto, en su forma actual, dichos programas carecerán casi siempre de los requisitos claves en términos de “conocimientos profesionales” y de las “aptitudes” para ser designados como MNP a la luz del Protocolo Facultativo.

En el caso que se proponga la designación de un programa comunitario de visitas como MNP, habrá que asegurarse que las disposiciones del Protocolo Facultativo sobre los poderes y las garantías de protección se apliquen a las personas que integren estos programas de visitas, incluyendo el acceso irrestricto a todas las instalaciones dentro de un lugar de detención, la posibilidad de entrevistarse en privado con todas las personas de su elección, la libertad de elegir los centros de detención que quiera visitar, la garantía de acceso a la información, etc. Por lo general, los programas comunitarios de visitas no han sido establecidos para desarrollar un sistema global de análisis y de recomendaciones, y por tanto pueden no tener la facultad de presentar formalmente propuestas legislativas o comentarios acerca de la legislación en vigor. Por otra parte, los miembros de estos programas no suelen gozar en la actualidad de las garantías e inmunidades previstas

por el Protocolo Facultativo para su independencia y el buen desempeño de sus funciones.

Todas aquellas diferencias que pudieran existir entre los programas de visita existentes y los requisitos para los MNP establecidos por el Protocolo Facultativo podrán potencialmente resolverse con modificaciones de tipo legal, administrativo, en sus prácticas laborales, y de asignación de recursos. Sin embargo, introduciendo dichos cambios, y en particular imponiendo requisitos específicos en materia de aptitudes profesionales y experiencia como condición para participar en un programa independiente de visitas de carácter comunitario, el número de participantes se verá drásticamente reducido, limitando así su capacidad de cumplir uno de sus primeros objetivos —garantizar una amplia cobertura y realizar visitas de monitoreo frecuentes a los lugares de detención.

Aunque por lo general no será apropiado designar a los programas independientes de visitas de carácter comunitario como parte de un MNP o como MNP en sí mismo, podrán sin embargo ser un complemento muypreciado para el trabajo del MNP, y aunque trabajen de forma separada, sus actividades se verán mutuamente reforzadas. Los integrantes de programas de visitas a cargo de entidades comunitarias podrán ser excelentes fuentes externas de información y una red de vigilancia externa que podrá ayudar a los MNP a utilizar de forma eficiente y estratégica sus conocimientos, actitudes profesionales y sus poderes establecidos por ley. En cada Estado se deberá impulsar abiertamente el mantenimiento y el establecimiento de programas de esta índole, aunque no forzosamente como MNP *per se* establecido bajo el Protocolo Facultativo.

10.2.8 Recomendaciones de la APT

- Al establecer un MNP, los Estados podrán elegir entre designar a un mecanismo existente o crear uno completamente nuevo. Ningún modelo es universalmente mejor que otro de forma intrínseca.
- Que se recurra a un mecanismo existente o se cree uno nuevo, la sociedad civil deberá estar asociada al proceso de decisión.
- Antes de designar a un órgano o institución existente como MNP, el gobierno y la sociedad civil deberán examinar de forma precisa y detallada cuál es su mandato, su jurisdicción, sus poderes y funciones, así como las disposiciones que garantizan su independencia y proceder a las correspondientes modificaciones y adaptaciones legislativas y de asignación de recursos para asegurar que se cumplan plenamente los requisitos del Protocolo Facultativo.

10.3 Mecanismos múltiples

10.3.1 Criterios geográficos o temáticos

La posibilidad de contar con varios mecanismos nacionales de prevención ha sido prevista principalmente para contemplar la particularidad de los estados federales, permitiendo la designación de órganos descentralizados o limitados a una cierta área geográfica como MNP, facilitando así la ratificación del Protocolo Facultativo por parte de aquellos Estados. No obstante, el artículo 17 parece también permitir a los Estados establecer varios mecanismos en función de criterios temáticos.

Desde el punto de vista del derecho internacional general, las divisiones internas de responsabilidad para la implementación de los tratados en Estados descentralizados no ofrecen un pretexto para el incumplimiento de sus disposiciones, aunque las restricciones surjan de divisiones del poder formalmente establecidas en una Constitución escrita.¹⁰⁴ Esto viene reforzado en el caso del Protocolo Facultativo por una disposición expresa según la cual “Las disposiciones del presente Protocolo serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna”.¹⁰⁵

No obstante, en aras de la ratificación universal y de la implementación plena y efectiva de los tratados internacionales sobre derechos humanos, debemos tener presente que en la práctica los Estados descentralizados hacen frente a desafíos particulares. Al autorizar de forma explícita que mecanismos establecidos por instancias descentralizadas puedan actuar como MNP, el Protocolo Facultativo reconoce dichos desafíos y brinda una solución para responder a ellos.¹⁰⁶

Dependiendo de la estructura constitucional particular u otras consideraciones políticas o geográficas de un Estado,¹⁰⁷ el MNP de un Estado federal podrá ser un organismo federal unificado o un sistema con múltiples organismos.

Un MNP federal unificado podrá tener los siguientes diseños institucionales:

- sólo el gobierno central podría legislar sobre el MNP y nombrarlo;
- el MNP estaría bajo la competencia de los gobiernos centrales y regionales conjuntamente, actuando cada cual bajo su propia autoridad constitucional, creando sin embargo un mecanismo nacional con una administración común al cual cada gobierno —central y regionales— hayan delegado los poderes necesarios.

¹⁰⁴ Véase el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

¹⁰⁵ Protocolo Facultativo, artículo 29.

¹⁰⁶ Protocolo Facultativo, artículo 17.

¹⁰⁷ Para más información sobre la ratificación y aplicación del Protocolo Facultativo en Estados federales y descentralizados, véase el documento de la APT, *Implementación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes en Estados Federales y Descentralizados*. Ginebra, junio de 2005, disponible en <http://www.apt.ch/npm>.

Para que múltiples mecanismos cumplan en su conjunto los requisitos de un MNP en un Estado federal podrán adoptar los siguientes diseños institucionales:

- el gobierno central y cada gobierno regional nombrarán y legislarán sobre un MNP diferente para cada territorio o áreas temáticas sobre las cuales cada gobierno —central o regional— tenga jurisdicción;
- el gobierno central creará un MNP para cubrir todos los territorios y temas sobre los cuales los gobiernos regionales no tienen autoridad, mientras que los gobiernos regionales conjuntamente crearán un segundo MNP unificado que cubra todos los territorios y áreas temáticas sobre las cuales los gobiernos regionales tienen competencia.¹⁰⁸

Un Estado Parte, federal o de otra índole, podrá también decidir establecer varios mecanismos nacionales de prevención basados sobre criterios temáticos y no geográficos. Por ejemplo, si un Estado contara con un mecanismo de visita a instituciones psiquiátricas que funcionara bien, aquel mecanismo podría seguir con su labor especializada mientras que se podrán crear uno o más MNP adicionales para los otros tipos de centros de detención.

No obstante, si un Estado decidiera designar varios mecanismos como MNP, cada uno con un mandato temático diferente o que coincidan parcialmente sobre algunos temas, deberá asegurarse que cada uno de estos MNP “subnacionales” cumplan con los requisitos del Protocolo Facultativo. Podría ser un problema si algunos centros de detención sólo fueran objeto de visita únicamente por parte de este MNP “subnacional” y no por otro. En el caso que se nombre un MNP múltiple, que incluya diferentes mecanismos entre los cuales uno no cumple los requisitos de independencia, otro carece de profesionales con las aptitudes y experiencia requeridas, y otro no tiene derecho a visitar todas las instalaciones dentro de los lugares de detención, el Estado no podrá decir que el MNP, en su conjunto, por un efecto acumulativo, cumple con todos los requisitos del Protocolo Facultativo. Lógicamente, si un centro de detención dado es visitado por un organismo que no cumple con todos los requisitos del Protocolo Facultativo, no se puede afirmar que las características de los organismos que visitan otros centros suplen las carencias del primero.

Los Estados Partes que prefieran adoptar múltiples mecanismos deberán también tener presente que cada lugar donde se encuentren personas privadas de libertad deberá estar sujeto a visitas por parte de uno o varios MNP. Por consiguiente, cuando un Estado establezca un MNP múltiple, es decir varios mecanismos, deberá tener especial cuidado en asegurar que bajo los mandatos combinados de los MNP se cubren todos los centros de detención del país; esto significa además

¹⁰⁸ Por ejemplo, cada gobierno regional podrá promulgar, de forma independiente, el establecimiento de este segundo MNP y sus facultades, y cada uno podrá nombrar a uno o más miembros de este MNP, el cual actuará como una entidad única respecto del conjunto de territorios y de temas bajo autoridad de los gobiernos regionales.

que al menos uno de los MNP deberá tener autoridad sobre todos los lugares que generalmente no se usan, o no se caratulan, como lugares de detención pero en el cual pueda encontrarse de hecho personas privadas de libertad por acción o consentimiento del gobierno.¹⁰⁹

El Protocolo Facultativo establece ciertos límites a los Estados para subdividir las responsabilidades “del MNP” sobre su territorio en múltiples organizaciones independientes, sean temáticas o geográficas; algunas de sus disposiciones no son compatibles con un alto grado de fragmentación. Por ejemplo, el apartado e) del artículo 20 del Protocolo Facultativo dice que los Estados Partes se comprometen a dar a los MNP “libertad para seleccionar los lugares que deseen visitar”. Si se designa un MNP con autoridad sobre un solo lugar de detención, el Estado no estará cumpliendo su obligación de acuerdo con el apartado e) del artículo 20: no le ha concedido libertad al MNP para elegir los lugares que desee visitar.

En muchos casos, cuando un Estado implementa el Protocolo Facultativo estableciendo una multiplicidad de MNP, será fundamental asegurar alguna forma de coordinación entre esos mecanismos. Pasaremos a analizar la necesidad y la naturaleza de dichos órganos de coordinación.

10.3.2 Coherencia y Coordinación

10.3.2.1 Los desafíos

Siempre que se establezcan múltiples MNP, será esencial asegurarse que todos los lugares donde se encuentre o pueda encontrarse alguna persona privada de libertad estén cubiertos por al menos uno de los MNP; que cada mecanismo de visita esté integrado por expertos cualificados, con la experiencia y las aptitudes requeridas y goce de los poderes y garantías establecidos en el Protocolo Facultativo; y que el dispositivo general podrá ser gestionado desde el punto de vista administrativo y obtener resultados efectivos y coherentes.

Puede resultar difícil para múltiples MNP ser consecuentes entre sí y mantener una coherencia entre sus diferentes recomendaciones y conclusiones, en particular cuando varios MNP visitan el mismo tipo de lugares de detención o lugares similares. Esto plantea problemas a las personas que los MNP tratarán de proteger, a los funcionarios llamados a aplicar las recomendaciones y a los propios MNP.

Como se dijo más arriba, el Protocolo Facultativo estipula que los MNP formarán parte de un “sistema”.¹¹⁰ Para que una multitud de MNP constituya verdaderamente un sistema, será necesario establecer a nivel nacional alguna forma de coordinación. Por ejemplo, uno de las funciones de los MNP es formular observaciones y propuestas sobre la legislación (artículo 19.c)). Esto implica que al menos los MNP que operen bajo la jurisdicción de cada asamblea legislativa deberán disponer de algún medio para poder presentar sus recomendaciones y análisis para el conjunto del sis-

¹⁰⁹ Véanse los apartados 3.2.3 y 6.1.

¹¹⁰ Véase el apartado 3.1.

tema o sectoriales. Los MNP y el Subcomité internacional deberán formar conjuntamente un sistema global de visitas. Los MNP serán, por tanto, una importante fuente de información continua para el Subcomité internacional, y el Subcomité tendrá ciertas funciones globales con respecto a todos los MNP. Estas funciones requieren comunicaciones coordinadas entre la oficina del Subcomité en Ginebra y los MNP de cada país.¹¹¹ Además, un Estado deberá ser capaz de notificar al Subcomité internacional información agregada acerca de la implementación del Protocolo Facultativo.¹¹²

Por todos estos motivos, puede resultar difícil conciliar un mosaico demasiado difuso de entidades con los requisitos del Protocolo Facultativo; se necesitarán algunos medios de coordinación a nivel nacional.

10.3.2.2 Las opciones

Hay varias formas de encarar estas dificultades. Una alternativa es contar con un MNP unificado, pero con funcionamiento descentralizado. Un MNP con una administración centralizada podrá contar con oficinas y miembros repartidos por el país, reduciéndose así los gastos de viaje y otros gastos relacionados con la realización de visitas en todo el territorio nacional.¹¹³ Esta opción podrá considerarse como un posible compromiso entre un modelo de MNP único fuertemente centralizado y un mosaico difuso e impracticable de MNP independientes y aislados. De cualquier modo, los gobiernos en todas las instancias deberán estudiar detenidamente si las ventajas de establecer un único MNP —geográficamente disperso pero unificado desde el punto de vista administrativo— podrá superar las ventajas de un MNP múltiple.

El Consejo Consultivo de Derechos Humanos (*Human Rights Advisory Board*) de Austria, aunque no haya sido designado MNP en virtud del Protocolo Facultativo, ilustra el caso de un órgano de visitas nacional que adopta este enfoque. El Consejo es responsable de evaluar las actividades policíacas con especial hincapié en el cumplimiento de las normas de derechos humanos. Los miembros del Consejo han sido divididos en seis comités de expertos que realizan visitas y fueron establecidos siguiendo criterios de división regional en función de la demarcación jurisdiccional del país.¹¹⁴ De igual modo, el proyecto de implemen-

¹¹¹ Véanse los artículos 11.b), 12.c) y 20.f) del Protocolo Facultativo. Véase también el capítulo 9.

¹¹² Protocolo Facultativo, artículo 12.b).

¹¹³ Este enfoque está reconocido en los "Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos" ("Principios de París"), aprobados el 20 de diciembre de 1993 por la Asamblea General en su resolución A/RES/48/134 (anexo), donde se afirma que todas las instituciones nacionales de derechos humanos deberán tener autoridad para "establecer grupos de trabajo, cada vez que sea necesario, así como secciones locales o regionales para facilitar el desempeño de sus funciones". El artículo 18 del Protocolo Facultativo exige que a la hora de establecer los mecanismos nacionales de prevención los Estados Partes tomen en consideración los Principios de París.

¹¹⁴ Véase <http://www.menschenrechtsbeirat.at/>.

tación del Protocolo Facultativo en Argentina contempla que el MNP compuesto por 10 miembros contará con el apoyo de delegaciones ubicadas en las provincias.

Los Estados que deseen establecer MNP múltiples podrán también establecer un único órgano de coordinación o un “MNP central”. Como parte de su mandato, dicho órgano de coordinación deberá fomentar la coherencia entre los múltiples MNP y promover medidas basadas sobre buenas prácticas en materia de metodología de visitas, y la adopción de recomendaciones coherentes entre los distintos MNP. El establecimiento de un órgano de coordinación puede además facilitar la comunicación entre el Subcomité internacional y los MNP, asegurando un intercambio eficaz y eficiente, de conformidad con lo establecido por el Protocolo Facultativo.¹¹⁵

A su vez, todo MNP central de coordinación deberá también gozar de las garantías de independencia y de las prerrogativas y poderes que se otorgan a los MNP en general, como por ejemplo la facultad de obtener información del gobierno acerca de la situación en todo el país (número de personas privadas de libertad, número total de lugares de detención y la ubicación de cada uno de ellos, etc.).¹¹⁶

Cuando los MNP múltiples no se asignen a lugares de detención particulares o a ciertas categorías de institución, el establecimiento o la designación de un MNP central será también una manera para garantizar el derecho de los MNP a acceder a otros lugares como los lugares de detención no oficiales. El MNP central será el depositario lógico de la autoridad para asegurar que todos los lugares, en particular aquellos que no están cubiertos por los múltiples MNP, serán visitados por el MNP, como lo dispone el Protocolo Facultativo.

El proyecto de ley de implementación del Protocolo Facultativo de Nueva Zelanda propone designar como MNP a varios órganos de visita nacionales (complementados quizás por algunos mecanismos nuevos). Aquella propuesta integra esta idea de mecanismo nacional de prevención central (que será probablemente la Comisión Nacional de Derechos Humanos). El MNP central coordinaría la labor de los MNP en dos direcciones: en cuanto al flujo de recomendaciones del MNP al gobierno, y en términos de asesoramiento a los propios MNP. Por consiguiente, el MNP central sería responsable de investigar y elaborar recomendaciones sobre cuestiones sistémicas que afecten a todos los lugares de detención en Nueva Zelanda, coordinar los informes de los mecanismos nacionales de prevención particulares, y asesorar a los mecanismos nacionales de prevención acerca de cualquier cuestión sistémica que surja durante el análisis de algún informe particular.¹¹⁷

¹¹⁵ Véanse los artículos 12.c) y 20.f) del Protocolo Facultativo.

¹¹⁶ Véase el artículo 20.a) del Protocolo Facultativo.

¹¹⁷ Para mayor información acerca de la implementación 6. Prerrogativas y poderes.

10.3.3 Recomendaciones de la APT

- Los Estados pueden preferir establecer mecanismos múltiples para desempeñar las funciones de MNP, definidos por criterios geográficos o temáticos.
- No obstante, cada lugar de detención (incluidos los lugares no oficiales) deberán ser objeto de visitas por uno u varios de los MNP en el Estado.
- Como alternativa al establecimiento de una multiplicidad de MNP, los Estados que cuenten con un amplio territorio y con lugares de detención dispersos y distanciados unos de otros deberían considerar la posibilidad de establecer un único MNP descentralizado desde el punto de vista geográfico (mediante delegaciones, por ejemplo) pero unificado desde el punto de vista administrativo.
- Los Estados que decidan establecer MNP múltiples deberán designar un MNP central cuyo mandato será coordinar y reforzar las capacidades de los múltiples mecanismos, y que tenga la facultad de recolectar información residual, realizar visitas, y elaborar recomendaciones para todos los lugares no cubiertos por los demás MNP.

11. Conclusión

En el momento de redactarse la presente guía ha transcurrido poco tiempo desde la entrada en vigor del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura. El Subcomité internacional para la Prevención aún no ha iniciado su labor. Los primeros Estados Partes deberán tener sus mecanismos nacionales de prevención en marcha de aquí a unos meses, pero son pocos los que han decidido formalmente por una estructura, un tipo de autoridad y una composición concreta para sus mecanismos. En algunos Estados donde siguen pendientes las decisiones de ratificar el instrumento, aquellas discusiones siguen de cerca el debate sobre el establecimiento de los mecanismos nacionales de prevención y marcan sus tiempos. En todo el mundo, podemos observar una ola sin precedentes de actividades a escala nacional que tiende a abrir los lugares de detención al escrutinio externo y al análisis por parte de mecanismos de visitas compuestos por expertos independientes.

El establecimiento o la designación de un mecanismo nacional de prevención en cada Estado se hará de conformidad con su contexto nacional particular. Sin embargo, el marco de estos procesos de establecimiento de los MNP y lo que surja de ellos, es un marco intrínsecamente internacional, basado en el texto del Protocolo Facultativo y en la experiencia práctica del Comité Internacional de la Cruz Roja, del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura, del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, y de otros organismos similares. Como hemos visto, el texto del Protocolo Facultativo, así como otras fuentes secundarias, son una sólida base de orientación acerca de los aspectos clave del diseño de los MNP, como por ejemplo:

- el propio proceso de designación y establecimiento de los MNP;
- el propósito y mandato de los MNP;
- su independencia;
- los criterios para elegir a los miembros del MNP;
- las garantías y poderes respecto de las visitas;
- las recomendaciones de los MNP y su implementación;

- la relación entre el MNP y otros actores nacionales e internacionales;
- el diseño o forma organizativa de los MNP.

Puede que, para los actores nacionales, el marco internacional parezca una entidad distante, incierta y opaca. Inevitablemente, los actores que apliquen las disposiciones del Protocolo Facultativo a escala nacional se harán preguntas que quienes redactaron el Protocolo nunca tuvieron que considerar y cuyas respuestas no son necesariamente obvias a la luz del texto del Protocolo Facultativo. En última instancia, el Subcomité internacional para la Prevención servirá de vínculo entre los actores nacionales y el marco internacional gracias a su mandato de asesoramiento, a sus recomendaciones dirigidas a los Estados acerca de los mecanismos nacionales de prevención, y mediante sus contactos directos con los propios MNP. Paralelamente, el Subcomité se enfrentará a un trabajo considerable en los próximos años para desarrollar sus métodos de trabajo y emprender su propio programa de visitas.

Comenzamos esta guía examinando los objetivos del Protocolo Facultativo como se definen en su Preámbulo. Visto desde el momento presente, queda claro que tomará mucho tiempo llegar a afianzar el sistema preventivo que establece el Protocolo Facultativo. Podrá tomar años para que este proceso, a la par global y nacional, cumpla plenamente con los objetivos definidos en el Preámbulo. La incorporación de mecanismos nacionales de prevención eficaces a un sistema internacional más amplio es esencial para lograr los objetivos del Protocolo Facultativo. La presente guía propone dar un primer paso y servir de enlace entre los actores nacionales y el marco internacional, buscando facilitar su comunicación y contacto. Sin embargo, esta publicación es tan sólo el comienzo de un diálogo que podremos continuar, utilizando otros documentos disponibles en la página Internet de la APT (www.apr.ch), o comunicándose directamente con el equipo de la APT. El diálogo constructivo y abierto es tan importante en el marco del establecimiento y designación de los MNP como en su labor concreta, y la APT está dispuesta a entablar este diálogo con los actores nacionales, en aras de mejorar la prevención de la tortura y de todas las formas de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

**Conclusiones de los seminarios
realizados en el marco
del proyecto OACNUDH**

Seminario Internacional "Intercambio de experiencias para la implementación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura en México"

México DF (13 y 14 julio 2005)

Conclusiones

El Protocolo Facultativo: introducción y antecedentes

- El Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, es una importante herramienta para prevenir la tortura y mejorar las condiciones de detención.
- El Protocolo, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre 2002, entrará en vigor tras la vigésima ratificación. A la fecha cuenta con 10 ratificaciones, entre ellas la de México (11 abril 2005) y se espera que entre en vigor en el transcurso de 2006.
- El Protocolo tiene una larga historia de más de treinta años que finalmente se logra concretar gracias a la tenacidad de la sociedad civil, y en particular al Comité Suizo para la Prevención de la Tortura (ahora la Asociación para la Prevención de la Tortura) y el apoyo de algunos estados comprometidos, en particular Costa Rica y Suiza.
- México también jugó un rol decisivo durante el proceso de negociación del Protocolo, al proponer en el 2001, la inclusión del mecanismo nacional de prevención, propuesta que destrabó el estancado proceso de negociación.

La implementación del Protocolo: visitas a centros de detención

- El Protocolo busca asistir y apoyar a los Estados Partes a implementar sus obligaciones asumidas al ratificar la Convención contra la Tortura.
- El Protocolo se basa en un sistema de visitas regulares a todo lugar de detención para examinar y mejorar el trato de las personas privadas de libertad y sus condiciones de detención.
- Las visitas serán efectuadas por un Subcomité Internacional de las Naciones Unidas y por uno o varios mecanismos nacionales de prevención que el Estado Parte tendrá la obligación de establecer, designar o crear un año después de la entrada en vigor del Protocolo o de su ratificación.

- Las visitas a centros de detención son parte de un sistema innovador distinto a otros mecanismos de protección de los derechos humanos por varias razones: incluye un componente nacional, además del internacional; es un sistema preventivo en vez de reactivo; es un sistema enfocado más en el monitoreo y análisis general de la situación de detención que en casos individuales; y es un sistema de colaboración con las autoridades en vez de denuncia y sanción.
- Las visitas son sólo una de las diversas estrategias y herramientas existentes para combatir la tortura, las cuales se deberán implementar de manera complementaria.
- Otras iniciativas relacionadas con el combate a la tortura son, por ejemplo, la documentación de casos de tortura de acuerdo al Protocolo de Estambul y la difusión amplia de los estándares mínimos de condiciones de detención, entre otras.
- Para el diseño de nuevas fórmulas constructivas y creativas es necesario reunir y complementar lo mejor de la experiencia, el conocimiento y los recursos de las instituciones públicas de derechos humanos y de los organismos de la sociedad civil.

La implementación del Protocolo: retos del mecanismo nacional de prevención

- El proceso para definir el mecanismo nacional de prevención (MNP) que deben establecer los Estados Partes del Protocolo, no debe ser producto de una decisión unilateral del gobierno, sino el resultado de un debate transparente y participativo, que incluya a la sociedad civil. Esto ayudará a promover la legitimidad, aceptación y eficacia del MNP.
- Ya que el Protocolo prescribe una serie de garantías pero no define el modelo de MNP, es importante profundizar el debate para asegurar que el MNP cumpla con las expectativas nacionales y se ajuste al contexto particular de cada país. Entre otros elementos, se debe tener en cuenta la política criminal de cada Estado en estos debates.
- Es recomendable que el proceso de definición del MNP incluya una evaluación de la legislación y de las instancias existentes que ya realizan visitas a lugares de detención a nivel nacional, para poder tomar una decisión sobre la naturaleza del MNP basándose en la experiencia acumulada.
- La designación del MNP debe basarse en primer lugar en los requisitos y garantías formales establecidas en el texto del Protocolo, entre las cuales deben destacarse su independencia funcional (conforme a los Principios de París), la diversidad de sus integrantes (incluyendo representantes de grupos étnicos y equilibrio

de género), los recursos adecuados y las garantías de acceso a los lugares, instalaciones, personas e información relevante.

- El MNP debe ir más allá de los requisitos formales establecidos por el Protocolo, centrándose también en elementos de eficacia, impacto y resultados concretos.
- Uno de los requisitos más importantes del MNP es que goce de plena independencia y que el mismo sea también percibido como independiente y goce de legitimidad.
- Una preocupación central son las represalias a las personas privadas de libertad que se reúnen con los integrantes del MNP y denuncian casos de tortura. Asimismo, es necesario garantizar la seguridad de quienes realizan las visitas que con frecuencia reciben amenazas por su labor.
- Para asegurar un impacto positivo de las visitas, es necesario implementar una metodología adecuada que incluya:
 - Definir claramente el objetivo de la visita y preparar adecuadamente la misma;
 - Asegurar un equipo multidisciplinario que cuente con capacitación adecuada;
 - Garantizar acceso al lugar y realizar un recorrido de todos y cada uno de los espacios físicos;
 - Realizar visitas frecuentes y tener una estrategia adecuada de seguimiento e implementación de recomendaciones.
- No debe perderse de vista que las visitas del Protocolo no se limitan a cárceles, sino también a lugares que tradicionalmente han recibido menos atención, como estaciones migratorias, hospitales psiquiátricos, centros de detención militares, centros de detención de niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley, centros para adultos mayores, entre otros.
- El Subcomité Internacional, además de visitas a lugares de detención, tiene un mandato para apoyar y asesorar el establecimiento y funcionamiento de los MNP y, por lo tanto, cumplirá un importante papel complementario para enfrentar los retos de implementación nacional.
- Uno de estos retos será la coordinación y comunicación entre el Subcomité y los MNP, así como entre los distintos MNP en países donde se nombre a más de una instancia para desempeñar esta función.

La implementación del Protocolo: experiencias internacionales y nacionales

- La experiencia de distintos organismos internacionales, notablemente el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y el Comité Europeo para la Prevención de la

Tortura (CPT), ha demostrado que las visitas periódicas a lugares de detención son una herramienta eficaz para prevenir violaciones y mejorar las condiciones de detención.

- La implementación del Protocolo plantea retos particulares en estados federales, de gran extensión geográfica, como México y Argentina. Por esto es fundamental tanto la voluntad política del gobierno federal, al ser responsable por la implementación de tratados internacionales, como la de los gobiernos estatales, que tienen jurisdicción en muchos ámbitos de privación de libertad.
- En América Latina como en otras regiones, los debates sobre la implementación del Protocolo han abordado el rol de las instituciones nacionales de derechos humanos, ya que muchas cuentan con mandato y práctica de visitas a lugares de detención. No obstante, se ha planteado que no siempre cuentan con una efectiva autonomía. Para enfrentar estos y otros retos, se han llevado a cabo fórmulas efectivas de visitas conjuntas por instituciones de derechos humanos y otras instancias gubernamentales y no gubernamentales, por ejemplo en el Paraguay y en Costa Rica.
- En Argentina, el primer Estado de América Latina y el primer Estado federal a nivel mundial en ratificar el Protocolo (noviembre 2004), los planes de implementación contemplan el establecimiento de un nuevo órgano mixto a nivel nacional, que incluya actores gubernamentales y de la sociedad civil.
- Durante la próxima reunión del Consejo Federal de Derechos Humanos en Argentina, que incluye representantes de alto nivel de las provincias, se discutirá el MNP. Se espera asimismo llegar a algunos convenios con las provincias para facilitar su implementación.
- El Reino Unido también ha ratificado el Protocolo (diciembre 2003) y como parte de su política exterior, promueve el Protocolo y otras medidas para prevenir la tortura a nivel mundial. Después de una ronda de consultas con instituciones que se verían afectadas por la implementación del mismo, Reino Unido decidió que no crearía un nuevo órgano de visitas, sino que serían designados como MNP aproximadamente 20 instancias ya existentes que realizan visitas a lugares de detención a nivel municipal, estatal y nacional. Sin embargo, este sistema plantea el desafío de la coordinación.

La implementación del Protocolo: consideraciones para México

- Diversas instancias nacionales, regionales e internacionales han documentado que en México existe actualmente la práctica de la tortura y los malos tratos en algunos centros de detención, por lo cual cobra especial relevancia una herramienta preventiva como el Protocolo.

- México es el segundo Estado Parte del Protocolo en América Latina y el segundo Estado Parte federal a nivel mundial.
- Como Estado Parte del Protocolo, México ha adquirido la obligación de establecer uno o varios mecanismos nacionales de prevención que le ayudarán a aplicar efectivamente las normas internacionales en materia de prevención de la tortura y malos tratos al interior del país.
- Actualmente México está en el proceso de definir el MNP, que debe encuadrarse dentro de una estrategia más amplia de protección a los derechos humanos. El proceso también debe involucrar un gran número de espacios plurales de diálogo e intercambio de experiencias.
- Hay una apertura del Gobierno de México para dialogar sobre las mejores formas de implementación del MNP, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación, quienes serán las instancias gubernamentales encargadas de liderar este proceso.
- Organismos internacionales especializados en la materia, entre ellos la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT) y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) también se han comprometido a apoyar este proceso.
- Diversas instancias en México, incluyendo la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), comisiones de derechos humanos estatales y organismos de la sociedad civil (ONG) ya realizan visitas a lugares de detención, la mayoría en reacción a denuncias.
- La experiencia de estos organismos es muestra de los desafíos para la implementación del Protocolo citados anteriormente y algunos adicionales, entre ellos restricciones de acceso (en particular a centros militares y de alta seguridad) y la falta de capacitación sobre derechos humanos y metodología de visitas a lugares de detención, para lo cual habría que establecer mecanismos de respuesta.

Conclusiones finales para México

- Este seminario, organizado por la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos en México (OACNUDH), la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT) y financiado por la Comisión Europea, es el primer paso de un proceso más amplio de definición del MNP. Durante el encuentro se brindó un marco teórico y comparado y se debatieron aspectos generales del Protocolo y su implementación nacional.
- Durante el seminario, se llegó a un consenso sobre la conveniencia de aprovechar la infraestructura de las comisiones públicas de derechos humanos, tanto estatales como nacional, para implementar el Protocolo en México.

- Asimismo, hay consenso sobre la necesidad de garantizar la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en el MNP, encaminado al establecimiento de un organismo mixto que aproveche la experiencia y fortalezas tanto de las comisiones públicas de derechos humanos como de la sociedad civil.
- En el seminario quedó de manifiesto la necesidad de profundizar más sobre la implementación del MNP en México a través de propuestas más concretas sobre el diseño, operación y marco normativo de dicho mecanismo.
- Para responder a esta necesidad, en el marco del mismo proyecto de la OACNUDH se celebrarán tres seminarios más, en el transcurso del 2005 y 2006, en localidades fuera de la Ciudad de México por definirse.
- El próximo seminario tendrá lugar la semana del 10 al 14 de octubre 2005 con la presencia del Relator sobre la Tortura de las Naciones Unidas, Manfred Nowak, y el auspicio de otras instituciones nacionales y regionales.

Seminario-Taller "Diseño e implementación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México"

Querétaro

29-30 de mayo 2006

Conclusiones

México ha mostrado su compromiso con la prevención de la tortura ante la comunidad internacional al haber ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, en abril de 2005. Este instrumento prevé un sistema de visitas regulares a lugares de detención a cargo de mecanismos nacionales e internacionales para la prevención de estos actos. El Protocolo entró en vigor el 23 de junio de 2006. Con esto, el Subcomité para la prevención debe constituirse por las Naciones Unidas antes del fin de este año 2006 y todos los Estados Partes, así como México, deberán designar a los mecanismos nacionales de prevención (MNP) antes del 22 de junio de 2007.

La labor complementaria del componente nacional e internacional ha sido ampliamente reconocida como uno de los aspectos más innovadores y prometedores del sistema. Sin embargo, el Relator de la ONU en esta materia ha advertido de ciertos riesgos en la conformación del MNP y ha señalado que el órgano que constituya el MNP, deberá tener las características de autonomía e independencia. Agrega que "es indispensable que el MNP contemple además de las Comisiones Públicas de Derechos Humanos, la participación de ONG que tengan experiencia en centros de detención, así como de académicos y otros sectores de la sociedad civil".¹

En relación con lo anterior, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro, realizaron del 29 al 31 de mayo de 2006, el Taller "Diseño e Implementación del Mecanismo Nacional de Prevención en México, en el marco del *Proyecto de Implementación de las Recomendaciones del Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México* de la OACNUDH. Dicho taller se llevó a cabo en coordinación con académicos, diversas dependencias gubernamentales y organizaciones no-gubernamentales tales como la Red de Derechos para Todos, Colectivo contra la Tortura, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Centro de Derechos

¹ Seguimiento de las Recomendaciones hechas por el Relator Especial en Tortura acerca de su Visita a México de 1998, Documento de Naciones Unidas E/CN.4/2006/6/Add.2, 21 de marzo de 2006, párr. 163.

Humanos 'Fray Francisco de Vitoria', entre otras. Asimismo se contó con la asesoría de la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT) y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

El taller fue el tercero de una serie de encuentros que se han llevado a cabo para establecer el diseño e implementación del MNP en México. Tuvo como objetivo facilitar un espacio de debate e intercambio de ideas con base en experiencias comparadas y el contexto nacional de acuerdo con los estándares establecidos en el Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura del que México es parte. En este contexto, se buscó:

- Proyectar una visión clara del quehacer cotidiano del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura;
- Definir los perfiles profesionales necesarios para llevar a cabo esas labores y,
- Definir las condiciones necesarias para que sean exitosas sus actividades.

Se buscó a su vez retomar las conclusiones de los foros anteriores, entre las que destacaron las siguientes:

- El Protocolo Facultativo se basa en un sistema de visitas regulares a todo lugar de detención para examinar y mejorar el trato de las personas privadas de libertad y sus condiciones de detención y así prevenir la tortura y los malos tratos.
- Uno de los requisitos más importantes del MNP es que goce de plena independencia para el ejercicio de su función y que el mismo sea también *percibido* como independiente.
- El MNP deberá gozar de legitimidad para que pueda cumplir con su función.
- Para asegurar un impacto positivo de las visitas, es necesario implementar una metodología adecuada que incluya:
 - La definición clara del objetivo de la visita y su adecuada preparación; o Un equipo multidisciplinario que cuente con capacitación adecuada;
 - El acceso adecuado al lugar y el recorrido de todos y cada uno de los espacios físicos;
 - La realización de visitas frecuentes y con una estrategia adecuada de seguimiento e implementación de recomendaciones.
- El MNP es un sistema enfocado más en el monitoreo y análisis general de las causas estructurales y prácticas negativas respecto a las personas privadas de liber-

tad, que en casos individuales. No obstante, se reconoció que los casos individuales contribuyen a identificar y ejemplificar las problemáticas sistémicas.

- Los recursos adecuados y el perfil de las personas que integren el MNP son importantes al momento de la designación del MNP en México.
- El Subcomité internacional cumple con un importante papel complementario para enfrentar los retos de implementación nacional, tales como la coordinación y comunicación entre el Subcomité y el MNP, y entre el Subcomité y las autoridades del Estado.

A continuación se exponen las conclusiones de cada una de las mesas de trabajo a las que se llegó en el presente foro:

MESA I. Lugares de detención y la privación de libertad en México

Centros de detención

- Los centros de detención a considerar son, entre otros, los centros de máxima y mediana seguridad; centros de tratamiento de menores; Agencias del Ministerio Público; Consejo Tutelar de Menores; centros de rehabilitación psico-social (hospitales generales, psiquiátricos, etc.) arraigo domiciliario u otros lugares destinados para llevar a cabo arraigos; estaciones migratorias y otros lugares destinados para el aseguramiento de migrantes; y campos militares y navales donde se encuentren personas privadas de su libertad.
- También deberán considerarse los centros no oficiales, provisionales o improvisados cuando se tenga conocimiento de su existencia, entre otros, casas especiales destinadas para la detención de personas, oficinas del Estado de todas las corporaciones policiales, militares o migrantes o cualquier otro que se utilice como lugar de detención de facto. Asimismo se consideraron los lugares de detención transitorios tales como los vehículos utilizados para realizar traslados de personas detenidas (Unidades Operativas) y la posibilidad de que el MNP acuda a manifestaciones como observador, toda vez que en ocasiones en dichos actos pudieran cometerse algunos actos de tortura o malos tratos tratándose principalmente de detenciones masivas.
- Igualmente deberán considerarse las instituciones privadas, ya que en dichos centros hay de manera indirecta una función pública y social de salvaguarda que corresponde directamente al Estado y es éste quien deberá velar por la integridad física de quien se encuentre privado de su libertad en cualquiera de dichos centros.
- El MNP deberá elaborar y actualizar un diagnóstico, y desarrollar indicadores y sistemas de información de lugares de detención que puedan servir como punto de

partida para el trabajo del MNP y para la medición de los avances en la prevención de la tortura y los malos tratos. Lo anterior deberá reflejar tanto la identificación de los centros de detención como la incidencia de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, la denuncia de dichos actos y los factores de riesgo de conformidad con la situación jurídica (detenido, aprehendido, indiciado, procesado, sentenciado, reo, etc.) y personal (género, edad, pertenencia a alguna comunidad, situación económica, pertenencia a un grupo étnico, etc.) de la persona detenida.

- La naturaleza del MNP es preventiva en vez de reactiva. El MNP se dirige a la actuación del Estado, y como tal, deberá vigilar y analizar la actualización del Estado tanto en situaciones cotidianas como de emergencia.

Visitas

- Los *objetivos de las visitas* se definen sobre una valoración previa del lugar a visitar. El MNP deberá tener acceso a todos los centros de detención y a la información necesaria para cumplir su mandato. El objetivo general del MNP deberá incluir la detección de patrones y condiciones que permitan o faciliten la práctica de la tortura y otras prácticas prohibidas bajo la Convención contra la Tortura, tales como los tratos crueles, inhumanos o degradantes.
- La prioridad de las visitas deberá hacerse también en atención a los lugares donde existe una mayor vulnerabilidad de que las personas sean torturadas o sufran malos tratos.
- En relación con la *periodicidad* de las visitas, se concluyó que lo más recomendable es no tener una periodicidad fija, ya que depende de la situación del centro de detención respecto del nivel de riesgo para la comisión de actos de tortura. La periodicidad no es precisamente establecer fechas o espacios fijos, si no que se refiere más bien a dar seguimiento a su trabajo de acuerdo con criterios y objetivos claros.

El MNP podrá hacer dos tipos de visitas:

1. Visita anunciada. Si la visita se anuncia es para facilitar el diálogo con las autoridades. El que las visitas sean anunciadas implica también que las instituciones podrán llevar más fácilmente el seguimiento del trabajo del MNP.
2. Visita no anunciada. Las visitas no anunciadas son positivas en cuanto cumplen con una función preventiva. También, las visitas que se llevan a cabo de forma sorpresiva y en diferentes días y horarios pueden ayudar a acercarse más a los verdaderos retos de la prevención.

- Es importante que el MNP sea conocido por las autoridades. En este sentido, conocer no slo la integración y funcionamiento, sino también las recomendaciones y criterios que vaya estableciendo el mismo MNP a lo largo de su función.

MESA II. Funciones, facultades y garantías para que los MNP desempeñen el mandato

Objetivo

- El objetivo principal del MNP es la **prevención**, en ese sentido, sería conveniente llevar a cabo un diagnóstico a nivel nacional sobre los factores de riesgo para la comisión de actos de tortura y malos tratos en contra de personas que se encuentran privadas de su libertad a fin de hacer una evaluación de la situación del país y ayudar en la identificación de problemas. Dicho diagnóstico ayudaría al MNP en su tarea de recomendación y asesoría técnica de manera que se eliminen dichos factores de riesgo y poder así contribuir a la prevención efectiva de los actos de tortura y malos tratos.
- La función *sui generis* del mecanismo y su enfoque novedoso en actividades de prevención desde una perspectiva sistémica, hace que el alcance de sus actividades sea amplia, aun y cuando tenga como único enfoque la prevención.
- Lo objetivos están encaminados a la prevención de actos de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes, ya sea que se cometan de manera aislada, o bien, aún más grave, que formen parte de un patrón de conductas o que se realicen de manera sistemática. En materia de tratos crueles, inhumanos o degradantes, las visitas o verificaciones abarcarían la revisión de las condiciones higiénicas, sanitarias, alimenticias y médicas, así como lo referente a la aplicación de regímenes disciplinarios de los centros de detención, aspectos relacionados con la gestión de lugar, con la capacitación y supervisión de los custodios, entre otros. Es importante tomar en cuenta los actos relacionados con la administración de justicia penal, como por ejemplo, las condiciones para garantizar la declaración de las personas detenidas en forma voluntaria, el acceso a un defensor y la remisión sin demora del detenido ante una autoridad jurisdiccional, ya que éstos derechos constituyen protecciones sistémicas contra actos prohibidos por la Convención contra la Tortura.

Acceso a la información

- El Mecanismo deberá tener libre *acceso a la información*, tomando las medidas debidas respecto del uso adecuado de la información proporcionada al MNP, principalmente lo relativo a datos personales de conformidad con los límites establecidos en el propio Protocolo (artículo 21.2).

- Dentro de sus facultades podrá:
 - Tener acceso a los expedientes de las personas privadas de su libertad.
 - Tener acceso a los lugares de privación de la libertad.
 - Poder entrevistarse libremente y en privado con los detenidos y demás personal del centro de detención, así como personas que se encuentran de visita en el lugar.
 - Tener acceso a la información sobre las instalaciones, sus recursos materiales y humanos, la gestión del ingreso, traslado y de procedimientos administrativos que afectan a las personas privadas de su libertad en la instalación respectiva.
 - Tener acceso a la información sobre la capacitación, perfiles, supervisión y seguimiento del trabajo de las personas que fungen como custodios en cada uno de los lugares sujetos a su visita.

Confidencialidad

- Se debe garantizar la *confidencialidad* en las entrevistas a custodios, personas privadas de su libertad o cualquiera otra persona con quien se entrevista.
- Se deberá informar a cada una de las personas que se van a entrevistar sobre la función del mecanismo y la facultad de entrevistarse en privado.
- Se deberá garantizar la *confidencialidad* en todas las entrevistas que realice el MNP y no se podrán publicar datos personales sin el consentimiento expreso de las personas interesadas.
- Esta confidencialidad rige tanto para las personas privadas de su libertad como los custodios u otras personas con quienes se entrevisten, con el fin de tener la información más amplia posible para sustentar sus recomendaciones.

Independencia

- La independencia funcional y gestión presupuestaria, así como la credibilidad del trabajo del MNP, dependen también de la honorabilidad e idoneidad de las personas que integren o participen en el trabajo del Mecanismo. Se deberán establecer perfiles y criterios de evaluación de los que participan en él. Los criterios de independencia e idoneidad para llevar a cabo el trabajo del MNP deberán estar establecidos normativamente.

- El MNP debe contar con independencia presupuestaria y al momento en que el Mecanismo entre en vigor, éste deberá ser respetado como órgano independiente. No obstante lo anterior, la naturaleza jurídica se definirá al crear el propio Mecanismo, así como la independencia presupuestaria y de gestión.

Denuncias de casos individuales

- La naturaleza del MNP no es de denuncia sino de prevención.
- Los casos particulares que se conozcan en las visitas o que sean puestos del conocimiento del MNP deberán ser canalizados a las autoridades correspondientes para que en su caso, y con el consentimiento de la persona que denuncia un acto de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes, se investigue y se sancione y se tomen también las medidas preventivas necesarias para el aseguramiento de la integridad física y psicológica de la persona que hace la denuncia.
- Como enfoque sistemático, el MNP debe dar apoyo y asesoría técnica dirigida a las autoridades para aportar los elementos técnicos que se requieran para cumplir con sus obligaciones en esta materia. No debe convertirse en un sistema de denuncia y sanción que busca primordialmente la censura.
- El MNP podrá dar seguimiento a estos casos con el objetivo de verificar los resultados y observaciones de las instituciones a las que fueron canalizados, sobre todo respecto a su análisis sistémico con relación a los obstáculos que se presenten para la prevención de la tortura y los malos tratos.

MESA III. Requerimientos de recursos humanos y financieros

El texto del Protocolo Facultativo, en su artículo 18, señala que los expertos que integren el MNP deberán tener conocimientos y capacidades relevantes. En este sentido, el presente foro llegó a las siguientes conclusiones:

Recursos humanos

- Asegurar perfiles de excelencia profesional de los integrantes y de todas las disciplinas que se requieran.
- Incluir personal con un perfil de experticia en materia de derechos humanos y en el ámbito penitenciario.
- Integrar un equipo con representación de género, multicultural y con un enfoque interdisciplinario (abogados, psicólogos, psiquiatras, comunicólogos, médicos, administradores, antropólogos, sociólogos, arquitectos, criminalistas, enólogos, traductores e intérpretes, expertos en materia de seguridad, etc.).

En cuanto a la creación de perfiles y la selección de los profesionales, se podrá consultar a los gremios de profesionistas, académicos, etc. Para garantizar la independencia, los miembros deberán ser elegidos respetando los principios de independencia y autonomía del MNP, así como de conformidad con la transparencia pública, mediante la participación y colaboración de instancias con amplia experiencia en la materia.

Recursos financieros

- Se podrán tomar en consideración tres tipos de recursos: a) Recursos públicos del Estado, b) aquellos provenientes de sistemas de cooperación internacional y c) donativos o recursos privados. El Estado tiene la obligación de incluir en su presupuesto al MNP, sin embargo, se debe de tomar en cuenta la diversidad de recursos para garantizar su autonomía e independencia.
- El MNP deberá rendir cuentas y proveer el acceso a la información pública.
- El MNP deberá contar con recursos materiales suficientes

Independencia funcional

En relación con la *independencia funcional*, se concluyó que ésta se podía garantizar de la siguiente manera:

- A través de una naturaleza jurídica que asegure la autonomía presupuestaria y funcional.
- A través de recursos financieros provenientes de diversas fuentes aún cuando la obligación primaria es responsabilidad del Estado.
- Que en la designación de personal y expertos se respeten principios de autonomía e independencia.
- Teniendo una transparencia y apertura de su trabajo y gestión.
- Evitando de las maneras posibles que el MNP sea susceptible a presiones o injerencias de cualquier tipo que haga que el trabajo tenga algún sesgo.
- Dando seguimiento al trabajo del MNP por parte de la sociedad civil y del Subcomité de Prevención.
- Mediante la realización de informes regulares sobre su actividad.
- Mediante la difusión sobre su mandato, facultades y funciones.

MESA IV. Seguimiento de las visitas

En relación con el seguimiento de las visitas del MNP, los grupos de trabajo llegaron a las siguientes conclusiones:

Modalidades de seguimiento

- Se dará seguimiento a la información obtenida durante la primera visita.
- Mediante la realización de visitas constantes se buscará identificar los puntos focales o situaciones concretas que se producen de manera sistemática, identificando causas económicas, normativas, materiales, de gestión y humanas que influyen o posibilitan espacios para la violación de derechos humanos, concretamente tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes.
- Contar con área de educación para promoción y capacitación en materia de tortura en aras de fortalecer el seguimiento.
- El MNP debe establecer un diálogo constante y continuo con las autoridades.
- Se deberá llevar a cabo una verificación respecto del cumplimiento de las recomendaciones o los obstáculos que se presentaron para su cumplimiento.

Difusión

Dentro de las recomendaciones y las acciones del MNP deberá considerar lo siguiente:

- Difundir las recomendaciones a través de promoción y capacitación entre dependencias a fin de apoyar su cumplimiento.
- Divulgar sus estándares e indicadores, así como las mejores prácticas respecto de la prevención de la tortura y los malos tratos. Proponer propuestas legislativas para cambios sistemáticos de mediano y largo plazo.
- Difundir información a la población para dar a conocer el MNP, su importancia y sus alcances y limitaciones, a fin de involucrar a la sociedad y para que ésta apoye el trabajo del MNP.
- Realizar propuestas de incidencia en las áreas educativas y académicas para capacitar a todos los sectores de la sociedad respecto a su quehacer y materia de prevención de la tortura.
- Difundir aquellas acciones positivas realizadas por las autoridades para prevenir la tortura, incluyendo el cumplimiento de recomendaciones.

Medios de comunicación

Finalmente, en relación con los *medios de comunicación*, se concluyó que éstos son un punto importante de monitoreo e información que ayudará al mejor cumplimiento de los objetivos del MNP, por lo que dicho Mecanismo deberá tomar en cuenta lo siguiente:

- Establecer una relación con los medios de comunicación basada en la claridad y eficacia en el manejo de información sobre la materia.
- Involucrar a los medios en campañas informativas sobre la temática de prevención contra la tortura.
- Contar con una oficina de prensa para divulgación y comunicación con los medios para operar en el contexto de su mandato y funcionamiento.

MESA V. Relación del MNP con el Subcomité de Prevención

El Subcomité Internacional, además de visitas a lugares de detención, tiene un mandato para apoyar y asesorar el establecimiento y funcionamiento de los MNP y, por lo tanto, cumplirá un importante papel complementario para enfrentar los retos de implementación nacional. Uno de estos retos será la coordinación y comunicación entre el Subcomité y los MNP, y entre el subcomité y las autoridades del Estado.

En esta ocasión, se retomó la importancia de la relación del Subcomité con el MNP de conformidad con lo establecido en el Protocolo Facultativo y se consensuó lo siguiente:

- La relación entre el MNP y el Subcomité se debe manejar mediante informes periódicos al Subcomité, la difusión de los mismos y mediante visitas a los Estados Parte, entre otras.
- Se deberá establecer una relación de coordinación, coadyuvancia y retroalimentación entre el Subcomité y el MNP. Dicha relación debe ser conjunta y con respeto de la autonomía e independencia de cada uno de los organismos. Así mismo, el Subcomité tendrá relación con los órganos de protección de derechos humanos a nivel regional e internacional, así como las ONG's y comisiones de derechos humanos a nivel nacional para recabar información y conocer en mayor detalle las situaciones nacionales.
- El MNP deberá hacer un informe al Subcomité antes de su visita para que éste la realice de manera independiente. El MNP deberá aportar apoyo logístico al Subcomité. Solo en el caso que así lo solicite el Subcomité, se realizarán visitas conjuntas. El mandato del Subcomité se debe interpretar como cooperación,

complementación y consultor para obtención de información relevante o interpretación de asuntos relevantes.

- El MNP podrá solicitar capacitación, intercambio de experiencias y fortalecimiento del MNP por parte del Subcomité. Es muy importante la labor de fortalecimiento por parte del Subcomité, que tendría un rol activo muy importante, ya que podría adoptar métodos y estrategias de fortalecimiento mediante, entre otras cosas, asistencia técnica e intercambio de experiencias comparadas y mejores prácticas.
- Es importante tener presente que el Subcomité también puede ayudar a obtener recursos para capacitación del MNP. En este sentido, el Protocolo, en su artículo 26, contempla la creación de un fondo especial para ayudar a Estados Partes en la implementación de recomendaciones del Subcomité.

Seminario sobre el Diseño e Implementación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Malos Tratos en México

28 de marzo de 2007

Conclusiones

Este Seminario fue el último de una serie de foros sobre la implementación del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en México, en el cual participaron ocho expertos. Cinco de ellos en el marco jurídico nacional y tres con perspectiva del derecho internacional, relacionados con el Protocolo Facultativo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, y con conocimiento de los procesos de implementación de este tipo de mecanismos en los diferentes Estados Parte del Protocolo.

En el primero de dichos foros, realizado en la sede de la Secretaría de Relaciones Exteriores en julio de 2005, se asentaron algunos acuerdos básicos sobre la conformación del MNP en México, en especial, la de un mecanismo que aproveche las experiencias existentes en materia de visitas, que sea mixto —es decir, que incluya a organizaciones de la sociedad civil—, y a la vez que aproveche la infraestructura de las comisiones públicas de derechos humanos.¹ Al mismo tiempo se concluyó que el proceso para determinar el diseño e implementación del MNP debería ser el resultado de un debate participativo y transparente.²

A raíz del segundo y tercer foro se profundizó el debate sobre los aspectos a ser considerados en el diseño del mecanismo y se plantearon las características institucionales más importantes para tal fin. Fue en el penúltimo foro, realizado en Querétaro en junio de 2006, donde se llevó a cabo un ejercicio de diseño de las acti-

¹ Durante el seminario, se llegó a un *consenso* sobre la conveniencia de *aprovechar la infraestructura de las comisiones públicas de derechos humanos, tanto estatales como nacional, para implementar el Protocolo en México.*

Asimismo, hay *consenso sobre la necesidad de garantizar la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en el MNP, encaminado al establecimiento de un organismo mixto que aproveche la experiencia y fortalezas tanto de las comisiones públicas de derechos humanos como de la sociedad civil.*

En el seminario quedó de manifiesto *la necesidad de profundizar más sobre la implementación del MNP en México a través de propuestas más concretas sobre el diseño, operación y marco normativo de dicho mecanismo.* (Conclusión primer foro, 14-15 julio de 2005).

² El proceso para definir el MNP que deben establecer los Estados Partes del Protocolo no debe ser producto de una decisión unilateral del gobierno, sino *el resultado de un debate transparente y participativo, que incluya a la sociedad civil.* Esto ayudará a promover la legitimidad, aceptación y eficacia del MNP. (Conclusión primer foro, 14-15 julio de 2005).

vidades, perfil, función y relación del MNP con el Subcomité internacional, las instituciones nacionales y la sociedad civil en el marco mexicano. En particular se proyectó una visión del quehacer del MNP, los perfiles profesionales necesarios para llevar a cabo esas labores y las condiciones institucionales y prácticas necesarias para que sean exitosas sus actividades.

Con base en estos ejercicios y las conclusiones de los primeros foros, se encomendaron estudios jurídicos-prácticos dirigidos a enmarcar, en la práctica y el marco jurídico mexicano, el diseño e implementación del MNP. Se encomendaron cuatro estudios al respecto. Los primeros tres se relacionan con el diseño del mecanismo, a saber: las opciones de ubicación y diseño institucional que mejor garantizaran las exigencias del mismo Protocolo sobre la operación del MNP y el ámbito de su acción en el marco jurídico mexicano;³ un examen de las opciones del MNP para canalizar debidamente los casos puntuales de tortura o malos tratos que detecte en sus visitas dado su enfoque sistémico y desde la prevención;⁴ y en específico enmarcar al MNP respecto a las leyes sobre el acceso a la información pública. El cuarto estudio consistió en el inventario de organizaciones e instituciones que ya practican visitas a lugares de detención, el propósito y resultados de esas visitas, y el marco jurídico en el que se realizan.⁵ Este último estudio se hizo con base en una encuesta y la revisión de la legislación estatal y nacional.

Posterior a la elaboración de estos estudios, y en adición a la encuesta realizada, se hicieron dos consultas sobre el contenido de las investigaciones. La primera en una mesa redonda que se realizó el día 7 de marzo de 2007, con la participación de académicos, organizaciones de la sociedad civil y la Comisión Nacional y del Distrito Federal de Derechos Humanos y la Dirección General de Democracia y Derechos Humanos, en la sede de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Esta reunión permitió a los investigadores perfeccionar y encaminar de mejor manera los trabajos cuyos segundos borradores fueron sometidos a discusión en el cuarto y último foro en el marco de este proyecto sobre la implementación del MNP en México y en donde se realizó la segunda consulta. En el foro participaron los mismos actores de la mesa del 7 de marzo, además de la participación de comisiones públicas de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil y representantes de las dependencias gubernamentales que deberán cooperar en la realización de las visitas a

³ En el seminario quedó de manifiesto *la necesidad de profundizar más sobre la implementación del MNP en México a través de propuestas más concretas sobre el diseño, operación y marco normativo de dicho mecanismo*. (Conclusión primer foro, 14-15 julio de 2005).

⁴ Una *preocupación central son las represalias a las personas privados de libertad que se reúnen con los integrantes del MNP y denuncian casos de tortura*. Asimismo, es necesario garantizar la seguridad de quienes realizan las visitas, que con frecuencia reciben amenazas por su labor. (Conclusión primer foro, 14-15 julio de 2005).

⁵ Es recomendable que el proceso de definición del MNP incluya *una evaluación de la legislación y de las instancias existentes que ya realizan visitas a lugares de detención a nivel nacional*, para poder tomar una decisión sobre la naturaleza del MNP basándose en la experiencia acumulada. (Conclusión primer foro, 14-15 julio de 2005).

lugares de detención que llevará a cabo el MNP y en el diálogo con el MNP a fin de implementar sus recomendaciones.

Este ejercicio acumulado resultó en la aclaración de conceptos y su implementación en el marco jurídico mexicano.

1. Por ejemplo, se aclaró la diferencia entre los conceptos de “autonomía” e “independencia”, asentando la necesidad de explorar y emplear varias modalidades que apoyarán la independencia práctica y legitimación institucional del MNP, cuestiones que van más allá de la ubicación institucional del MNP. En este sentido, se señalaron los sistemas de convocatoria pública en base a perfiles profesionales y de probidad, así como periodos largos de nombramiento, como dos modalidades importantes para asegurar la independencia del MNP. Esto en adición a los requerimientos de un presupuesto propio y un respaldo legal sólido que consagren el alcance de su función y sus facultades. Asimismo, se estableció que la autonomía institucional no requiere de una reforma constitucional en el marco jurídico mexicano, sino que puede alcanzarse mediante una ley general.
2. Se pudo perfilar el rol especializado y *sui generis* del MNP, respecto al trabajo de los organismos existentes que realizan visitas a lugares de detención como medida de protección de derechos humanos, de denuncia o como medida de supervisión administrativa. Esta visión de prevención amplia se centra en la operación sistémica de las instituciones, y en la propuesta y seguimiento de recomendaciones de cambios estructurales mediante el diálogo y la asesoría técnica a las instituciones y funcionarios que intervienen en el ciclo de acciones que implican la privación de libertad de las personas. En este sentido, las visitas a lugares de detención se distinguieron por aquellas que se caracterizaron en ser reactivas, humanitarias o de prevención.
3. Toda esta información ha sido compartida con los actores nacionales relevantes al tema, y ha permitido socializar entre estos actores las obligaciones del MNP. En su conjunto, este debate ha conducido a la visualización de opciones y caminos de implementación del MNP en México.

En este sentido, se encontró que tanto las organizaciones de la sociedad civil, incluidos del sector académico, como comisiones públicas de derechos humanos e instituciones gubernamentales que participaron en la encuesta y asistieron al foro, consideraron que el inventario refleja en forma adecuada las actividades que cada grupo realiza respecto a las visitas a lugares de detención. En todo caso, se dejó un espacio abierto para recibir comentarios adicionales, mismos que han sido incorporados al inventario.

Con relación al diseño del MNP se concluyó, además, que:

1. Para garantizar que el o los MNP ejerza su función en forma independiente (art. 18.1 Protocolo Facultativo), especializada y representativa (art. 18.2), debe contar con una identidad propia, aunque se admite la instrumentación jurídica por

varias vías. Sin embargo, se notó la recomendación tanto de la Asociación para la Prevención de la Tortura como de los expertos internacionales, que se concreta en instrumentos de jerarquía mayor, es decir la Constitución o la ley, como medios preferidos para garantizar la independencia del mecanismo, ya que estos instrumentos legales tienden a gozar de mayor solidez y permanencia.

Otro aspecto de la garantía del ejercicio independiente de su función es contar con un proceso de selección transparente de sus integrantes. Para ello, se debe llevar a cabo un proceso de convocatoria pública y selección participativa basada en perfiles adecuados. En este sentido, el Protocolo Facultativo señala dos aspectos fundamentales para la integración del Mecanismo: primero, asegurar su integración por personas con el conocimiento profesional requerido y las capacidades necesarias para llevar a cabo la tarea del MNP.⁶ Como consecuencia, se refiere al carácter multidisciplinario del mecanismo. Por otra parte, señala que la integración del MNP debe ser representativa de sectores de la sociedad que son especialmente vulnerables a la tortura y los malos tratos al estar privados de su libertad, tales como las mujeres, grupos étnicos (en el caso de México esto abarcaría a los pueblos indígenas), y grupos minoritarios como migrantes, personas discapacitadas física o mentalmente, etc. En consecuencia, deben incluirse miembros de organizaciones de la sociedad civil con amplia experiencia relevante en la protección de los derechos humanos, y en particular contra la tortura o malos tratos que sufren éstos grupos vulnerables.⁷

Se hizo referencia, en este sentido, al proceso de selección del candidato mexicano al Subcomité de Prevención de la Tortura Internacional como ejemplo de una selección transparente basada en un perfil profesional. En ese proceso se publicó el perfil respectivo y se involucró a la sociedad civil, a través de la Subcomisión de armonización de la Comisión Política Gubernamental. Fue señalado, además, que este proceso tuvo eco, ya que a nivel internacional se valoró la calidad profesional y humana del candidato mexicano al seleccionarlo para formar parte de dicho Subcomité.

2. Se concluyó que para asegurar la efectividad del o los MNP es preferible plasmar en una ley su naturaleza, función, facultades e integración, no obstante que en el corto plazo se modifique, designe o cree mediante otro mecanismo jurídico.

También se consideró importante la sensibilización al público, las instituciones y sus integrantes respecto de su mandato especial como garantía de eficacia: es decir, las facultades, modo de operación y los resultados esperados del MNP.

⁶ Se mencionó que España ha planteado que los integrantes del MNP no deben de ser considerados funcionarios públicos, con el propósito de garantizar su independencia.

⁷ El Protocolo contempla que se tenga en cuenta para la selección de integrantes del o los mecanismos nacionales de prevención de la tortura, “el equilibrio de género y la adecuada representación de los grupos étnicos y minoritarios del país.” (Art. 18.3). La adecuada representación de estos grupos étnicos y minoritarios y de género, implica aprovechar el conocimiento especializado de las organizaciones de la sociedad civil sobre la experiencia de los grupos vulnerables en la sociedad mexicana frente a la tortura y los malos tratos.

3. Respecto a la garantía de su carácter profesional y técnico, se debatió acerca de las formas más adecuadas de aprovechar el conocimiento y estructuras existentes en materia de visitas a lugares de detención,⁸ sin confundir el carácter sistémico y preventivo de la función del MNP, con el mandato de responder a casos específicos⁹ de violaciones a derechos humanos como la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

En este sentido, se reconoció que el MNP en nada altera la función de las comisiones públicas de derechos humanos o de las organizaciones de la sociedad civil en materia de constatación, denuncia y seguimiento de casos o situaciones de violaciones a los derechos humanos, así como de formulación pública de las recomendaciones respectivas.

Por otra parte, la información que recopilan las comisiones públicas de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil en las visitas reactivas, humanitarias o de supervisión general, se complementa y permite lograr un panorama amplio para fortalecer la actividad del MNP, en especial para la planeación del programa de visitas. De esta manera, la labor del MNP es complementaria a la que realizan otras instituciones ya establecidas. Como consecuencia de estas observaciones, se reforzó la conclusión del primer foro respecto a la conformación de un mecanismo “mixto” para optimizar la experiencia acumulada, infraestructura existente y asegurar cobertura a lo largo del país. Asimismo, se contempló el MNP como un mecanismo que potencie el trabajo en materia de prevención de la tortura por parte de las comisiones públicas de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil.

Al explorar los modelos comparados de participación de comisiones públicas de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil en la tarea de visitas en el marco del MNP, se plantearon opciones como la conformación de equipos para la realización de visitas, coordinados por un MNP como ente rector y articulador del trabajo de prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Se mencionó, en caso de que sea necesario, la modalidad de visitas mixtas o separadas por personal de comisiones públicas de derechos humanos y de organizaciones de la sociedad civil, apoyados por personal especializado del MNP (de planta y de listas o listados de expertos entrenados y avalados por el MNP).

En todo caso, se expresó la necesidad de que el diseño del MNP asegure el valor agregado de este mecanismo, el que consiste en el diálogo constructivo y propo-

⁸ En el foro se expuso la experiencia comparada de otros países respecto a la incorporación de la experiencia de ONG's en el MNP o directamente, participación de miembros de la sociedad civil en los mecanismos, como por ejemplo Paraguay, Nueva Zelanda, Eslovenia, Georgia, el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura, etc. Respecto al modelo mixto, la ponente del APT mencionó la necesidad de asegurar el acceso para todos los que realizan visitas facultadas por el MNP.

⁹ Nota de edición: Se profundizó en el Inventario sobre Organizaciones No Gubernamentales, Comisiones Públicas de Derechos Humanos e Instituciones Gubernamentales que Realizan Visitas a Lugares de Detención, sobre la distinción entre prevención de la tortura y malos tratos en términos amplios y la atención a casos particulares o visitas de supervisión. Todavía se requiere ahondar en los indicadores respecto a la prevención de la tortura y malos tratos para que haya una pauta clara para el seguimiento de las recomendaciones y asesoría, y de esta manera poder medir los avances en la prevención.

tivo con las autoridades para impulsar cambios que redunden en una mayor prevención de la tortura. Este diálogo se dirige a los cambios estructurales necesarios para eliminar factores de riesgo para la tortura o los malos tratos, cuestión que hasta ahora no se ha podido lograr.

La Secretaría de Relaciones Exteriores cerró agradeciendo los esfuerzos desplegados por la OACNUDH y muy particularmente la sociedad civil para discutir y presentar propuestas en torno al establecimiento del MNP. Reconoció los consensos a los que la sociedad civil, incluyendo prominentes expertos, alcanzó durante los diferentes foros, así como el examen de las experiencias de otros países latinoamericanos que ilustran los desafíos para poner en práctica un mecanismo como el MNP. Finalmente, reconoció la importancia de que el Ejecutivo presente antes del 22 de junio del 2007 una propuesta que recoja los puntos de vista de las instancias gubernamentales involucradas para constituir el MNP, cumplir con el compromiso que el Estado mexicano ha asumido y avanzar en la lucha contra el flagelo de la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Próximos pasos

De conformidad con la conclusión del primer foro de julio de 2005, en el sentido de que el proceso de conformación del MNP fuera plural y transparente, se llamó a que las conclusiones y los consensos producto de la consulta y participación logradas a lo largo de los cuatro foros, constituyan una base firme para proceder a la redacción de la propuesta que determine el modelo del MNP, así como el proceso de toma de decisión para la designación formal del mismo.

Se señaló que el próximo paso consiste en hacer la propuesta básica y concreta por parte de un grupo redactor, teniendo en cuenta las conclusiones de la serie de foros efectuados, así como las investigaciones realizadas. Por su parte, las instancias gubernamentales del Poder Ejecutivo realizarán las consultas del caso para definir una propuesta que permita cumplir con el compromiso derivado del Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, tomando en cuenta las opciones que se derivan del propio Protocolo y las contribuciones de los foros organizados hasta ahora.

No está por demás mencionar que no se llegó a precisar la modalidad concreta para llevar a cabo un proceso participativo de redacción de la propuesta, como se había sugerido por parte de los expertos ponentes en el foro, a tal grado que llegó a constituirse en una inquietud de las organizaciones de la sociedad civil respecto a cómo finalmente se materializará la independencia, cobertura nacional, excelencia técnica y representatividad del Mecanismo. Dada la conclusión derivada de los foros de que el MNP cuente con una identidad propia, que al mismo tiempo aproveche la experiencia existente en materia de prevención a nivel nacional, preocupa el hecho de que a un sector con una experiencia larga y amplia en esta materia —tal como queda reflejado en el inventario de organismos que realizan visitas a lugares de detención—, no sea contemplado en el diseño del Mecanismo.

Descripción del Mecanismo Nacional de Prevención propuesto por la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos, “Todos los Derechos para Todas y Todos”

1. Contexto y antecedentes

Desde la ratificación del Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (en adelante “Protocolo” o “Protocolo Facultativo”), por parte del gobierno mexicano en marzo del 2005, se ha generado un proceso de discusión, debate y consulta interinstitucionales, dirigidos a definir la naturaleza, facultades y conformación del o los mecanismos nacionales de prevención de la tortura (MNP)¹ previstos en el Protocolo Facultativo.

El proceso de consulta no es propiamente abierto ni amplio, sino que ha sido seguido por diversos actores y sectores más directamente involucrados, tanto instituciones públicas como organizaciones civiles mexicanas, así como organismos públicos y privados internacionales (la Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Asociación para la Prevención de la Tortura —APT—, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos —IIDH). Resalta también la participación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y comisiones estatales de derechos humanos.

Existen ahora para las ONG’s dos espacios principales de discusión al respecto:

- el espacio convocado por la Oficina en México del Alto Comisionado, al que acuden las instituciones públicas involucradas (PGR, SRE, INM, SSP, comisiones públicas de derechos humanos, en particular) y organizaciones de la sociedad civil, pertenecientes a la Red TDT y otras organizaciones más.
- El espacio de análisis y capacitación abierto en la Red TDT, con participación de organizaciones miembros que trabajan los temas de tortura, sistema penitenciario y otros relacionados con los derechos civiles y políticos. A dicho espacio de análisis y capacitación se ha invitado a profesionistas del sector académico y de la sociedad civil, especializados en los temas que nos ocupan.

El espacio abierto en la Red tiene como fin acercar a las organizaciones que trabajan los temas antes señalados y tienen interés en el proceso de conformación del MNP, en aras de fijar una postura frente a las propuestas existentes y construir una

¹ Para fines del presente documento, nos referiremos a “tortura” entendiendo “tortura y otros tratos o penas cruellas, inhumanos o degradantes”.

propuesta propia. Por otro lado, y en forma paralela, el trabajo de construcción de propuesta de MNP ha sido acompañado de talleres de capacitación y análisis, con apoyo de especialistas sobre: las políticas públicas en materia de tortura (incluyendo el contexto de ratificación del Protocolo Facultativo y política de prevención de la tortura); el sistema penitenciario y sistema de justicia penal.

2. Propuestas existentes de MNP

La reflexión al interior de la Red sobre el mecanismo nacional de prevención tiene como origen no sólo el interés de los grupos de dar seguimiento al proceso nacional de creación del mecanismo, sino también la preocupación generada por la presentación oficial de una primera propuesta en julio de 2005, consistente en otorgar a la CNDH el mandato del mecanismo. Propuesta considerada excluyente y no apegada al espíritu y principios de pluralidad e independencia previstos en el Protocolo. Pluralidad en cuanto a sectores representados en la conformación del mecanismo y en cuanto a disciplinas y conocimientos.

Luego de la presentación de esta propuesta en el Seminario realizado el 14 y 15 de julio de 2005 en la Secretaría de Relaciones Exteriores, y ante la falta de consenso sobre la misma, se determinó seguir con espacios de diálogo y debate, con el fin de garantizar la opinión y recibir propuestas distintas a la planteada hasta el momento. En este sentido, el segundo encuentro interinstitucional convocado por la oficina de la ONU en León, Guanajuato, los días 1 y 2 de diciembre de 2005, presentó una metodología y dinámica distinta al Seminario inicialmente referido. La primera diferencia consistió en la participación como ponentes de organizaciones civiles; por otro lado, incluyó mesas de trabajo conformadas por integrantes de instituciones públicas y asociaciones civiles, de las que surgieron nuevas propuestas de MNP. Si bien los tiempos y la dinámica de las discusiones no permitieron aterrizar a detalles, fue importante distinguir las diversas perspectivas sobre lo que entendemos por mecanismo nacional de prevención de la tortura:

	ACTORES PARTICIPANTES	NIVEL DE RESPONSABILIDAD Y FACULTADES	ACCIONES ESPECIALES	BASE LEGAL
1	Actor 1: CNDH Actor 2: CEDH ²	representación nacional visitas ámbito federal y estatal otras funciones previstas en el Protocolo Apoyo operativo para visitas de la CNDH en ámbito estatal	interlocución ámbito nacional e internacional visitas en centros federales y estatales informes y recomendaciones otras actividades: investigación, incidencia	Art. 102 Constitucional
2	Actor 1: CNDH	representación federal visitas ámbito federal	interlocución a nivel nacional e internacional. visitas en CEFERESOS y centros federales de detención	Art.102 Const.

² Comisión Estatal de Derechos Humanos.

	ACTORES PARTICIPANTES	NIVEL DE RESPONSABILIDAD Y FACULTADES	ACCIONES ESPECIALES	BASE LEGAL
	Actor 2: CEDH ³	<p>otras actividades (ámbito federal)</p> <p>representación ámbito estatal</p> <p>visitas ámbito estatal</p> <p>otras actividades (ámbito estatal)</p>	<p>informes y recomendaciones (ámbito federal)</p> <p>otras actividades: investigación e incidencia</p> <p>interlocución a nivel estatal</p> <p>visitas en CERESOS y centros estatales de detención</p> <p>informes locales</p> <p>otras actividades: investigación, incidencia</p>	
3	<p>Actor 1: CNDH</p> <p>Actor 2: CEDH</p> <p>Actor 3: OSC⁴</p>	<p>representación federal</p> <p>en ámbito federal</p> <p>representación estatal</p> <p>visitas en ámbito estatal</p> <p>otras actividades ámbito estatal</p> <p>visitas en centros federales y/o estatales, previa acreditación⁴</p>	<p>interlocución ámbito federal</p> <p>visitas centros federales</p> <p>informes y recomendaciones ámbito federal</p> <p>otras actividades (ámbito federal)</p> <p>visitas en centros estatales</p> <p>informes y recomendaciones (ámbito estatal)</p> <p>otras actividades (ámbito estatal: investigación e incidencia)</p> <p>interlocución con actores 1 y 2</p>	
4	<p>Actor 1: CNDH</p> <p>Actor 2: CEDH y OSC</p>	<p>representación federal</p> <p>visitas centros federales</p> <p>otras actividades (ámbito federal)</p> <p>representación estatal (OSC previa acreditación)</p>	<p>interlocución ámbito federal</p> <p>visitas en centros federales</p> <p>interlocución</p> <p>visitas conjuntas y/o separadas</p> <p>Informes conjuntos CEDH y OSC</p> <p>otras actividades: investigación e incidencia</p>	

³ Referencia al conjunto de comisiones públicas de derechos humanos.

⁴ Varias de las comisiones públicas de derechos humanos proponían un mecanismo de selección de las organizaciones que podrían formar parte del MNP, en función de su experiencia, reconocimiento y calidad de trabajo.

3. Aspectos que debe considerar el modelo propuesto

Paralelo a las consultas públicas sobre el MNP, la Red TDT inició un trabajo de reflexión y diseño propio de MNP que cumpliera de la mejor forma posible con los principios étnicos y técnicos del Protocolo Facultativo. Para ello, se partió de la propuesta presentada por Miguel Sarre, a la que se agregaron algunos elementos y precisiones. La propuesta acordada se basa en los conceptos siguientes:

- a) El Mecanismo Nacional de Prevención, desde la perspectiva de las ONG's, no tiene forzosamente que ser representado por una "institución", sino que se trata de **un sistema que puede ser integrado por actores diversos** que operen en distintos niveles y de diferentes formas.
- b) La amplitud del territorio nacional, de la población materialmente detenida y la diversidad de lugares de detención, requiere de un sistema suficientemente amplio y flexible para garantizar la cobertura del trabajo del MNP.
- c) Se propone mantener la intervención en el MNP del sistema público de derechos humanos existente, dado que cuenta con facilidades y medios económicos, humanos y estructurales, a diferencia de la sociedad civil organizada.
- d) El MNP implica la apertura del sistema de detención y reclusión al escrutinio público y la intervención de actores externos en la vigilancia de las condiciones de detención.

En este sentido, el diseño de un MNP adecuado implica tener presente las circunstancias particulares de la práctica de la tortura en el país (factores objetivos y subjetivos permisivos), así como del sistema de administración de los lugares de detención (aspectos estructurales, administrativos, operativos y jurídicos). El diagnóstico previo de situación es fundamental, y del trabajo previamente realizado por las organizaciones y de la información disponible sobre el tema, podemos resaltar:

Como **finés de la tortura** y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes:

- La tortura como método de investigación criminal, dirigida a la obtención de declaraciones ministeriales auto-inculpatorias.
- La tortura y los tratos crueles, como expresión de violencia policiaca y uso abusivo del poder público hacia personas detenidas y bajo custodia.
- La tortura y los tratos crueles como métodos de castigo y represión.
- La tortura y los tratos crueles como expresión de discriminación hacia determinadas poblaciones, en razón de su condición social, económica, de sexo, de salud, de nacionalidad o cualquier otra.

Como *lugares* donde personas se encuentran materialmente detenidas, sea en forma oficial o extra-oficial y que tendrían que ser sujetos de observancia por parte del MNP:

- Reclusorios (centros de prevención), para hombres y mujeres, del fuero común.
- Penitenciarias y centros de readaptación, para hombres y mujeres, del fuero común.
- Centros federales de prevención y readaptación social,⁵ para hombres y mujeres.
- Cárceles militares.
- Centros para menores (consejos tutelares).
- Agencias ministeriales del fuero común.
- Agencias ministeriales del fuero federal.
- Lugares de arraigo.
- Sedes policíacas.
- Casas de seguridad y otros lugares de detención extra-oficial.
- Hospitales públicos.
- Estaciones migratorias.

Otras vertientes a tomar en cuenta son:

- Las competencias y reglamentos correspondientes de administración de los lugares de detención: jurisdicción federal, estatales, municipales, y en su caso comunitaria.
- Las distancias y cobertura geográfica.
- Las normas que regulan el ingreso a centros de detención y el acceso a las personas detenidas; y prácticas comunes.
- La tipificación y definición de los conceptos de tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; la adecuación o no de la legislación nacional a la legislación internacional.

⁵ Implican medidas de alta seguridad, para personas clasificadas de alta peligrosidad.

- Las políticas públicas existentes en materia de combate a la tortura, justicia penal y sistema de seguridad pública.

3.1. Escrutinio público de todo centro de detención

La creación del MNP representa una oportunidad para revisar el sistema nacional que opera actualmente en materia de detención, custodia y reclusión de personas, así como la vigencia o no de los derechos y preceptos constitucionales y de derecho internacional que se supone lo rigen. Nuestra Constitución deja en claro que la imposición de las penas privativas de libertad es competencia exclusiva de la autoridad judicial y que la privación de la libertad no suprime los demás derechos de las personas, entre los que se encuentra el derecho a la comunicación y la libertad de expresión; asimismo, la dignidad humana y la integridad personal son derechos universalmente reconocidos que la sanción penal no puede limitar ni suprimir. La Constitución y legislaciones secundarias contemplan un sistema de justicia que se supone limita la acción coercitiva del Estado a la privación de libertad, no así de los demás derechos que asisten a las personas.

Sin embargo, existen contradicciones importantes entre el fin de la cárcel en sí y las costumbres y las prácticas. Las autoridades administrativas a cargo de los establecimientos de detención y reclusión han asumido un papel y adquirido poderes que rebasan las facultades que les otorgan la Constitución, los tratados y la legislación secundaria, haciendo de las cárceles y otros lugares de detención zonas de exclusividad donde el castigo arbitrario, la violencia, la impunidad y condiciones inhumanas de vida han ganado el terreno a la legalidad, la proporcionalidad y dignidad. De tal manera que hasta el momento no ha sido posible asegurar y operar un sistema de prevención y readaptación social (como lo prevé el art. 18 constitucional), sino que ha prevalecido una situación de aprovechamiento de la privación de libertad para aplicar doble castigo, marginar y aislar a las personas confrontadas a un procedimiento o en etapa de ejecución de sanciones. Un factor permisivo del poder y actuación excesiva de las autoridades ha sido la aceptación, consciente o inconsciente de la propia sociedad.

La limitación automática y sistemática de acceso a las personas detenidas (para quienes no son familiares o abogados nombrados), y de comunicación de los detenidos con el exterior, es una circunstancia comúnmente aceptada y asociada a la privación de libertad. Favorece y fomenta la violencia y arbitrariedad por parte del personal de los centros de detención y reclusión (custodios pero también personal técnico) hacia los detenidos y sus familiares, pero también hacia organizaciones civiles que pretenden trabajar en los centros.

La apertura de los lugares de detención y reclusión al escrutinio y observancia pública representa un medio de disuasión frente a las prácticas ilegales de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes por parte de los funcionarios, y por consiguiente de protección para las personas sujetas a la privación de libertad. Las visitas "*in loco*", en particular, permitirían revertir técnicas adquiridas en muchos centros, consistentes en preparar las visitas de vigilancia y monitoreo de organismos externos o instancias superiores.

4. Modelo propuesto

Ante la amplitud y complejidad del sistema nacional de procuración y administración de justicia, se sugiere un mecanismo multifacético basado en la democratización progresiva de los lugares de detención, en el desarrollo de la participación ciudadana en este ámbito, y en la restitución o materialización de derechos existentes pero no ejercidos.

En este sentido, se propone partir del principio de publicidad del proceso penal, así como del fin del proceso y sanción penal, y de la separación entre las facultades correspondientes a los poderes Ejecutivo y Judicial, de acuerdo a la doctrina y normas constitucionales correspondientes (arts. 14 a 21). Ello, con el fin de restablecer, proteger y defender el derecho de las personas detenidas a mantener contacto con la sociedad, a través de la apertura de los lugares de detención al **escrutinio y observación públicos**. A su vez, se requiere poner en práctica el derecho ciudadano, incluyendo el de las organizaciones **civiles de derechos humanos**, de asistir a las personas detenidas y trabajar para el mejoramiento de sus condiciones de detención y reclusión.

Por otro lado, es necesario reconocer y fortalecer el trabajo de las **comisiones públicas de derechos humanos**, sus facultades y recursos para acceder a los lugares de detención, atender situaciones individuales y colectivas, y monitorear las condiciones de detención en lugares oficiales. Las comisiones públicas de derechos humanos son órganos autónomos con base constitucional (art. 102), cuyos titulares son nombrados por el Poder Legislativo (federal y de los estados).

4.1. Consejo Nacional de Prevención

Tanto las comisiones públicas de derechos humanos como las organizaciones civiles y personas que realicen visitas y acciones de monitoreo y prevención en el marco del MNP, contarán con autonomía operativa y económica. Sin embargo, para fines prácticos de coordinación y representación, es necesario contar con una instancia nacional de referencia, encargada de llevar a cabo ciertas acciones específicas. Se sugiere la conformación de un órgano central nacional (no así federal), que se podría denominar "Consejo Nacional de Prevención".

Descripción:

Dicho Consejo sería de carácter colegiado, interdisciplinario, representativo, independiente y autónomo:

Colegiado: se sugiere un número limitado de consejeros (4-5 personas), con el fin de evitar la dilación, confusión y pesadez operativa. Para desarrollar adecuadamente sus funciones, los consejeros serían apoyados por asesores de su elección. Tanto los consejeros como sus asesores deberán reunir los requisitos profesionales y éticos fijados en el Protocolo Facultativo y en la Ley Especial.

Interdisciplinario y representativo: los Consejeros serán electos en función de su legitimidad, conocimientos (prácticos y doctrinales) y de su experiencia previa en materia de tortura y disciplinas relacionadas con la problemática, de forma tal que estén representadas las principales profesiones y materias relacionadas (medicina, psicología/psiquiatría, derecho penal, derecho penitenciario, especialistas en seguridad pública, sociología, etc.); así como las poblaciones mayoritariamente afectadas y las de particular vulnerabilidad (indígenas, mujeres, migrantes, entre otros). La representatividad será garantizada a través de los consejeros y sus asesores.

Independiente y autónomo: para garantizar la imparcialidad e independencia funcional y formal del Consejo, *se sugiere que no dependa, ni estructural ni jurídicamente, de ninguna dependencia gubernamental ni de ninguno de los tres poderes.* Para ello, se propone una figura similar a la del IFE, regulada por una Ley propia. Asimismo, se propone excluir que los miembros del Consejo tengan cargos oficiales y/o representen a alguna institución. El mandamiento se llevaría en nombre propio.

Funciones:

El Consejo Nacional de Prevención llevará la representación pública y será portavoz del MNP en el ámbito nacional e internacional, independientemente de que las comisiones públicas de derechos humanos, así como las organizaciones y personas que lleven a cabo las acciones de visitas y monitoreo, puedan en todo momento comunicarse y promover públicamente, como partes del mecanismo nacional. También podrán publicar los resultados de sus acciones, pero los informes y recomendaciones a los que se refiere el Protocolo Facultativo serán elaborados y presentados por el Consejo Nacional de Prevención.

El Consejo tendrá como funciones:

- La representación pública, política y jurídica del MNP ante las instancias nacionales e internacionales.
- El diseño e implementación de programas de actividades dirigidas al cumplimiento del mandato del MNP y del Protocolo Facultativo: programas de actividades propias del Consejo y programas de actividades coordinadas o relativas a los demás actores participantes.
- La recopilación de información para la elaboración de informes y recomendaciones. Información derivada de: los informes y registros de visitas realizadas por/con las comisiones públicas y la sociedad civil; las visitas y acciones de campo realizadas por el propio Consejo; las acciones de investigación de los consejeros y sus asesores; las investigaciones realizadas por otros actores; la información pública y privada diversa.
- El seguimiento y cabildeo de las recomendaciones que emita el mismo Consejo, para su aceptación y cumplimiento.

- La elaboración y cabildeo de propuestas de reformas legislativas y estructurales, así como de propuestas de políticas públicas, dirigidas a la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
- La gestión y coordinación de programas de asesoría y capacitación dirigidos a las organizaciones, instituciones y personas solicitantes de acreditación para realizar visitas de prevención y monitoreo a nombre del MNP.
- Las demás actividades de promoción, difusión, e incidencia previstas en el Protocolo Facultativo.

Base jurídica:

- A fin de garantizar la legitimidad jurídica y política de las acciones del Consejo, así como su autonomía y funcionalidad, **se propone crear una Ley Especial** que cree el Consejo Nacional de Prevención, estipule y reglamente: las funciones del Consejo, la participación de las comisiones públicas de derechos humanos y de la sociedad civil (incluyendo los procedimientos y criterios de acreditación), los criterios y procedimientos de nombramiento y revocación de los consejeros y sus asesores, la naturaleza jurídica de los informes y recomendaciones elaborados por el Consejo; lo relativo al derecho de ingreso a los lugares de detención y reclusión con y sin aviso previo; las garantías de protección tanto de los actores participantes en el MNP como las personas detenidas y sus familiares; entre otros.
- El Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y otros tratados internacionales de prevención y sanción de la tortura.
- La Ley Federal y leyes estatales para prevenir y sancionar la tortura.
- El Compromiso Nacional contra la Tortura, suscrito en diciembre de 2004 por el conjunto de gobernadores, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y la Presidencia de la República.

4.2 Las organizaciones de la sociedad civil

La apertura al escrutinio público implica adecuar y homogeneizar la legislación para garantizar el derecho ciudadano (personas y grupos) de acceder a los lugares de detención y, en especial, de ingresar a las cárceles, así como de entrevistarse con las personas detenidas, sin ser sujetos a los criterios subjetivos y personales de los funcionarios administrativos de los centros. También permitiría materializar el derecho de los detenidos, como parte de la misma sociedad, de comunicarse y tener contacto directo con el exterior. La especificación de los derechos de los detenidos (a la comunicación) y de los visitantes (al acceso y a la labor asistencial), no excluye la obligación de los visitantes de respetar las normas de seguridad interna. Lo ante-

rior, tomando en cuenta las dificultades que enfrentan generalmente las personas y los grupos civiles para ingresar a las cárceles (comunes) y la imposibilidad actual para tener acceso a los centros federales de prevención y readaptación social.

De igual manera, el acceso a las personas detenidas en las estaciones migratorias es muy limitado, aleatorio y sujeto a una serie de trámites burocráticos. También, las propias comisiones públicas de derechos humanos se han visto limitadas en el ejercicio de sus funciones de atención a casos y monitoreo de lugares de detención, en función de sus relaciones institucionales con las dependencias.

Una de las funciones más importantes del MNP, de acuerdo al Protocolo Facultativo, consiste en la realización de visitas (anunciadas o no) a los lugares de detención. La modificación y flexibilización de la legislación, en cuanto a las reglas de ingreso, deberá ser suficiente para permitir a las organizaciones civiles de derechos humanos y personas interesadas, realizar visitas de observación y documentación. La información recopilada por las personas y grupos que en sus diversas localidades realicen visitas, podrá ser enviada al Consejo Nacional de Prevención, mismo que a su vez procesará la información para fines de sus propios informes y recomendaciones.

Para las personas y organizaciones que pretendan tener una participación más activa y aplicar formatos de registro estandarizados y elaborar informes dirigidos al Consejo Nacional, se propone **establecer un mecanismo de acreditación de organizaciones civiles basado en la capacitación sobre metodología de visitas, registro y documentación.**

Las organizaciones y personas acreditadas serán referentes a las que se podrá dirigir el Consejo Nacional para su intervención en situaciones urgentes. A su vez, el Consejo facilitará la labor de las organizaciones y profesionistas que realicen visitas de prevención a través de la asesoría y apoyo técnico, y en caso necesario, en lo jurídico. Coordinará y participará en los programas de formación junto con los organismos nacionales e internacionales asesores (por ejemplo: APT, IIDH). Los registros e informes elaborados por las organizaciones y particulares serán enviados al Consejo para su recopilación y formarán parte de la fuente de información necesaria para la elaboración de informes y recomendaciones a cargo del Consejo.

El sistema de acreditación de organizaciones y personas permitirá garantizar la metodología, calidad y eventualmente veracidad de la fuente de información. El registro será evolutivo, de acuerdo al ingreso y salida de grupos y personas.

La colaboración de la sociedad civil en el desarrollo de actividades del MNP no implica una dependencia, ni estructural u operativa, hacia el órgano central (Consejo), dado que el mecanismo propuesto no está basado en la institucionalización del mismo, sino en la colaboración intersectorial e interinstitucional.

Base jurídica:

- Especificación del derecho de ingreso a las cárceles y lugares de detención, en las normas correspondientes así como en la Ley Especial que cree y regule el MNP. La Ley especificará los procedimientos de ingreso y las circunstancias especiales

que limitarán tal derecho. El derecho de ingreso deberá ser accesible a toda persona o grupo de personas.

- Base constitucional: concepto de publicidad del proceso penal, garantías individuales de las personas detenidas.
- La Ley Especial que cree el Consejo Nacional de Prevención especificará las modalidades y procedimientos de acreditación de las organizaciones y personas que realizarán visitas aplicando los formatos de registro, y elaborarán informes presentados al Consejo Nacional de Prevención. También preverá los programas de capacitación y formación por parte del Consejo y con la colaboración de organizaciones especializadas nacionales y/o internacionales.
- La Ley Especial señalará las modalidades de ingreso y retiro de las organizaciones y personas capacitadas y acreditadas para aplicar registros estandarizados.

4.3 Sistema nacional de organismos públicos de protección

Las comisiones públicas de derechos humanos representan un actor importante y de participación necesaria en el MNP. Los recursos de que disponen (humanos, estructurales, profesionales, materiales, económicos), aunado a su experiencia previa de atención a quejas y monitoreo de centros penitenciarios, y su conocimiento de las políticas públicas y dependencias gubernamentales tanto del ámbito federal como estatal, representan un capital importante. Asimismo, su cobertura nacional y su calidad de organismos públicos de protección a los derechos humanos, debe facilitar la labor del MNP a nivel nacional. También es de recordar que la prevención de las violaciones a derechos humanos, incluyendo la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, es parte de su mandato constitucional.

Sin embargo, el sistema público de protección a derechos humanos no ha logrado alcanzar plenamente sus objetivos y cumplir con sus responsabilidades y facultades, en razón de factores diversos, de los que podemos señalar:

- Pese a la autonomía estructural, jurídica y económica (autonomía formal) de las comisiones, todavía no está garantizada la imparcialidad y autonomía funcional de todas ellas. Sigue siendo común que comisiones actúen con parcialidad, reserva y reticencia frente a temáticas como la tortura, sea por temor a la confrontación con las autoridades, por exceso de burocracia y falta de eficacia operativa, incluso por afinidad y conveniencia política, etc. La tortura sigue siendo un tema sumamente politizado y que limita el involucramiento de ciertas comisiones en su denuncia.
- Por otro lado, existen todavía carencias, deficiencias y diferencias marcadas en el trabajo y capacidades técnicas de detección y documentación de la tortura. El proceso de capacitación de las comisiones en materia de tortura y de derecho

internacional de los derechos humanos es relativamente reciente e influye en los niveles en que se involucran y en los resultados frente a la problemática.

- Las comisiones públicas cuentan con facultad para ingresar y documentar la situación en las cárceles; en cambio, son limitadas sus posibilidades de ingreso sin aviso en otro tipo de lugares de detención (sedes de policías y ministeriales, lugares de arraigo, etc.), dependiendo muchas veces de la voluntad de los titulares de las dependencias. En este sentido, no existe un nivel homogéneo de accesibilidad de las comisiones a los lugares de detención.⁶
- Existen niveles diferenciados de relación entre comisiones públicas de derechos humanos y organismos de la sociedad civil. Mientras en ciertas entidades, pueden existir buenos niveles de colaboración y entendimiento, en otras existe mala o nula colaboración; en ocasiones, la calidad de relación varía en función de las personalidades y posturas de los titulares sobre determinados temáticas o situaciones generales.
- Las leyes y reglamentos que regulan actualmente su actuación no contemplan el conjunto de acciones y principios previstos en el Protocolo Facultativo.

Lo anterior no resta importancia al papel de las comisiones públicas en la prevención y combate a la tortura y tratos crueles. Su participación en el MNP es fundamental y representa una oportunidad para fortalecer y desarrollar sus capacidades de atención e involucrarse a fondo en la temática, así como de colaboración con otros actores especializados. En este sentido, se propone incluir las comisiones públicas de derechos humanos en el MNP, como uno de los tres actores principales. Su intervención consistiría en: a) la recepción y tramitación de quejas por tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; b) la realización de visitas de monitoreo en cárceles y demás lugares de detención; c) la elaboración de informes presentados al Consejo Nacional de Prevención; y d) las demás acciones previstas en su mandato constitucional y leyes, relacionadas con la prevención de la tortura.

De tal manera que se propone mantener y desarrollar las facultades y competencias de las comisiones, relacionadas con la temática de la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, manteniendo la facultad de la CNDH para vigilar los centros federales de detención y reclusión (incluyendo estaciones migratorias y otras instituciones federales) y la de las comisiones estatales para vigilar los centros estatales y municipales.

⁶ Incluso en el ámbito penitenciario, algunas comisiones tienen un acceso limitado a ciertos centros.

Base jurídica:

- Artículo 102 constitucional.
- Constituciones estatales.
- Leyes y reglamentos de las comisiones públicas de derechos humanos; se realizarán las reformas y modificaciones necesarias para garantizar acciones especiales y necesarias no contempladas en su marco normativo actual (ingreso ilimitado a lugares de detención, metodología de visitas de prevención, formación de personal asignado, procedimientos de visitas conjuntas con organismos civiles y personas acreditadas, así como con el Consejo Nacional de Prevención).
- La Ley Especial que cree el MNP preverá la naturaleza de participación de las comisiones de derechos humanos, los mecanismos de comunicación y presentación de información al Consejo Nacional de Prevención.

CONVOCATORIA

**Emitida por la Secretaría de relaciones Exteriores
para el proceso de selección del candidato mexicano
al Subcomité para la Prevención Internacional**

Con la entrada en vigor del Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, inhumanos o degradantes, el pasado 22 de junio de 2006, del que México forma parte desde el 11 de abril de 2005, se dio inicio al proceso para el establecimiento del Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, inhumanos o degradantes (Subcomité para la Prevención). Con ello, se invitó a todos los Estados Partes a someter candidatos a considerar como posibles miembros de dicho Subcomité.

En una primera etapa, el Subcomité para la Prevención será compuesto por 10 expertos que ejercerán su función a título personal y por un periodo de cuatro años.

La Secretaría de Relaciones Exteriores convoca a los ciudadanos mexicanos que cumplan con las características necesarias para llevar a cabo el mandato del Subcomité, a presentar su candidatura:

1. Mandato del Subcomité

El artículo 11 del Protocolo Facultativo establece el mandato de Subcomité para la Prevención:

- a) Visitar los lugares de detención y hacer recomendaciones a los Estados Partes en cuanto a la protección de las personas privadas de su libertad contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
- b) asesorar y ayudar a los Estados Partes, cuando sea necesario, en la creación de sus mecanismos nacionales de prevención;
- c) mantener un contacto directo, en caso necesario confidencial, con los mecanismos nacionales de prevención y ofrecerles formación y asistencia técnica con miras a fortalecer la protección de personas privadas de libertad contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
- d) hacer recomendaciones y observaciones a los Estados Partes con miras a fortalecer la capacidad y el mandato de los mecanismos nacionales para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; y

- e) cooperar, para la prevención de la tortura en general, con los órganos y mecanismos pertinentes de las Naciones Unidas así como con instituciones u organizaciones internacionales, regionales y nacionales cuyo objeto sea fortalecer la protección de las personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

2. Perfil del candidato

De conformidad con el artículo 5.2. del Protocolo Facultativo, los miembros del Subcomité deben ser personas de gran integridad moral y reconocida competencia en la administración de justicia, en particular en las esferas del derecho penal, la administración penitenciaria o policial, o en las diversas esferas de interés para el tratamiento de personas privadas de su libertad.

Asimismo, el artículo 5.6. del Protocolo Facultativo especifica que los miembros del Subcomité deben de ejercer sus funciones a título personal, actuar con independencia e imparcialidad y estar disponibles para servir con eficacia al Subcomité. Cabe resaltar que el Protocolo restringe la composición del Subcomité en función de la distribución geográfica equitativa de los miembros del mismo, la representación de las diferentes formas de civilización y sistemas jurídicos de los Estados Partes y en función de la necesidad de una representación equilibrada entre géneros, sobre la base de los principios de igualdad y no discriminación.

Con estos objetivos en mente, se considera que las cualidades personales y profesionales del perfil idóneo son:

- Nivel universitario o conocimientos teóricos equivalentes en derecho internacional, relaciones internacionales, medicina, psicología u otros requeridos por el trabajo del Subcomité. Se apreciará una especialización en derecho penal, penitenciario o victimología u otras especialidades que requiera el Subcomité.
- Experiencia en el área de derechos humanos: para los candidatos con licenciatura, se requieren 8 años, 6 años si cuenta con maestría y 4 años si cuenta con un doctorado. Dicha experiencia debe incluir un mínimo de tres años en el área internacional y 5 en el área nacional.
- Amplio conocimiento en derecho internacional de los derechos humanos, principalmente en materia de prevención contra la tortura.
- Experiencia práctica: manejo y funcionamiento de centros de detención o privación de libertad, preferentemente en más de un país, así como la normatividad comparada que los regula, y las normas internacionales respectivas; de visitas a centros de detención; y documentación de prácticas en base a estudios empíricos al respecto.

- Conocimientos básicos en psicología y medicina de conformidad con lo establecido en el Protocolo de Estambul, para detectar la práctica de malos tratos o tortura, así como para sustentar y analizar la investigación y documentación de la tortura y del tratamiento de víctimas de la tortura.
- Particular habilidad para comunicar y relacionarse con autoridades gubernamentales, ONG's y personas privadas de la libertad.
- Aptitudes interpersonales para relacionarse y trabajar en ambientes y grupos multidisciplinarios y pluriculturales.
- Se tomará en cuenta el reconocimiento a nivel nacional y/o internacional adquirido por el/la candidato/a respecto a su dedicación, nivel de compromiso y labores desarrolladas en el ámbito de la prevención de la tortura.

3. Procedimiento de selección

Los candidatos deberán de enviar su *curriculum vitae*, con referencias de publicaciones sobre el tema si las hubiera, a las instalaciones de la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores ubicadas en Plaza Juárez No. 20, Piso 14, Col. Centro Del. Cuauhtémoc, CP. 06010, México D.F., fax 91595619 o por correo electrónico a jsanson@sre.gob.mx a más tardar, el día lunes 9 de octubre de 2006.

Posteriormente, la Secretaría de Relaciones Exteriores transmitirá a la Subcomisión de Armonización de la Comisión Política Gubernamental la lista de candidatos con los documentos pertinentes para su estudio y análisis.

Si ningún candidato reúne las características del perfil, se podrá declarar desierta la convocatoria.

Los candidatos que reúnan los requisitos serán convocados por la Subcomisión de Armonización para una entrevista el día lunes 16 de octubre de 2006 en las instalaciones de la Secretaría de Gobernación.

Finalmente, la Subcomisión de Armonización enviará la recomendación a la Secretaría de Relaciones Exteriores la cual informará en un plazo no mayor a 15 días sobre la candidatura propuesta.