



RECOMENDACIÓN CNPT 09/20

APROBADA POR RESOLUCIÓN CNPT 20/20

BUENOS AIRES, 05 de agosto 2020.-

<p>Recomendaciones del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura para la constitución e implementación de los Mecanismos Locales de Prevención de la Tortura</p>
--

1. Introducción.

Dentro de los mandatos legales que posee el CNPT se encuentran los de promover la creación o designación, y el fortalecimiento técnico, administrativo y presupuestario de los mecanismos locales de prevención de la tortura en todo el país según los estándares establecidos en la ley nacional (arts. 5 inc. D y 7 inc. K Ley 26.827). A efectos de un mejor cumplimiento de este mandato, el Comité entiende pertinente realizar un análisis y diagnóstico del estado actual de los mecanismos locales y, en base a ello, efectuar recomendaciones para la cabal constitución de dichos mecanismos en todo el territorio nacional.

De este modo, este documento sintetiza el marco normativo y los estándares internacionales aplicables a los mecanismos locales de prevención, pero fundamentalmente evalúa el proceso iniciado hace ya más de una década, con la sanción de la ley que creó ese mecanismo en la Provincia de Chaco¹, y toma especialmente en cuenta los problemas detectados en la implementación de las distintas leyes que se sucedieron en el país.

A la hora de realizar este análisis, corresponde recordar que si bien se ha avanzado mucho en esta década, resulta pertinente resaltar que el Estado argentino ha recibido observaciones por parte de distintos órganos del sistema universal de derechos humanos por la demora en constituir los mecanismos locales de prevención. Así, el Relator Especial sobre la Tortura de Naciones Unidas, tras visitar el país en 2018, recordó que el establecimiento y el buen funcionamiento de los mecanismos locales “es una obligación jurídica internacional aceptada por la Argentina en virtud del Protocolo Facultativo, y que la vigilancia periódica e independiente de todos los lugares de privación de libertad es uno de los instrumentos más eficaces para reducir el riesgo de tortura y malos tratos”, por lo que exhortó “a las autoridades a que aseguren el funcionamiento y la efectividad plenos de los mecanismos locales de prevención de cada provincia, de conformidad con las obligaciones que incumben a la Argentina en virtud de tratados”².

¹ Ley 6483, sancionada en 2009.

² A/HRC/40/59/Add.2, §10. Disponible [aquí](#).



Anteriormente se habían pronunciado en el mismo sentido el Comité contra la Tortura³ y el Subcomité de Prevención de la Tortura⁴ de Naciones Unidas.

2. Marco normativo y estándares aplicables a los Mecanismos Locales de Prevención de la Tortura.

En el año 2004 la República Argentina ratificó el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de Naciones Unidas (OPCAT), aprobado por Ley 25.932. Dicho Protocolo establece la obligación de los Estados Parte de mantener, designar o crear, a más tardar un año después de su entrada en vigor o de su ratificación o adhesión, uno o varios Mecanismos Nacionales independientes para la prevención de la tortura a nivel nacional. Asimismo, establece que las disposiciones del Protocolo son aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin excepción o limitación alguna (arts. 17 y 29, OPCAT).

En este sentido, en el año 2012 mediante la Ley 26.827 el Congreso Nacional creó el Sistema Nacional para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, compuesto por el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura (CNPT), el Consejo Federal de Mecanismos Locales y los mecanismos locales que se designen, junto con aquellas instituciones gubernamentales, entes públicos y organizaciones no gubernamentales interesadas en el cumplimiento de los objetivos del OPCAT. Las disposiciones de esta ley tienen carácter de orden público y por lo tanto resultan aplicables en todo el territorio de la República Argentina (arts. 2 y 3, Ley 26.827).

Consecuentemente, la ley nacional establece que deberán crearse Mecanismos Locales de Prevención de la Tortura en las provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Asimismo, fija una serie de requisitos mínimos de diseño y funcionamiento que deben respetarse al momento de la creación de los Mecanismos Locales, entre ellos, creación o designación legal; independencia funcional y autarquía financiera; publicidad y participación efectiva de la sociedad civil en el proceso de creación o designación; diseño institucional que asegure la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el funcionamiento del/los mecanismos locales y el respeto de los principios de equidad de género, no discriminación y la multidisciplinariedad en su composición; provisión de los recursos específicos para la consecución de los objetivos del OPCAT y de la ley nacional (arts. 32 y 34, Ley 26.827). A su vez, los Mecanismos Locales deben tener, al menos, las funciones y facultades previstas en los artículos 35 y 36 de la Ley 26.827.

Es importante resaltar que estos requisitos se enmarcan en las previsiones que el propio OPCAT contiene con relación a los Mecanismos Nacionales (en especial arts. 17 a 21 OPCAT). Entre ellos, se destaca que, al crear los mecanismos nacionales de prevención, los Estados deben tener debidamente en cuenta los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, conocidos como los “Principios de París”⁵. Éstos establecen

³ CAT/C/ARG/CO/5-6. Disponible [aquí](#).

⁴ CAT/OP/ARG/1/Add.1 Disponible [aquí](#).

⁵ Art. 18.4 OPCAT.



que tanto en la composición de la institución como en 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, entre otros, las organizaciones no gubernamentales, las corrientes de pensamiento filosóficos y religiosos, los universitarios y especialistas calificados y el Parlamento⁶.

A su vez, a la hora de interpretar y dotar de contenido este conjunto de principios, son de especial relevancia las recomendaciones, informes y otros documentos adoptados por el Subcomité de Prevención de la Tortura (SPT) de Naciones Unidas, en tanto se trata del órgano de tratado creado por el OPCAT para supervisar su adecuado cumplimiento por parte de los Estados. Al respecto, específicamente sobre la creación y el funcionamiento de los Mecanismos Nacionales de Prevención, el SPT emitió las *Directrices relativas a los mecanismos nacionales de prevención*⁷ y un *Instrumento analítico de autoevaluación de los mecanismos nacionales de prevención*⁸, documentos de donde surgen una serie de elementos a tener en cuenta en la práctica para que los mecanismos locales se ajusten a los principios del OPCAT.

En este sentido, en el informe correspondiente a su visita a nuestro país en el año 2012, el SPT recordó que en sus directrices relativas a los mecanismos nacionales de prevención “figura la necesidad de que el Estado garantice su autonomía funcional e independencia y se abstenga de nombrar como miembros a personas que ocupen cargos que puedan suscitar conflictos de intereses”⁹. Los riesgos de que haya un conflicto de interés se incrementan si los miembros del mecanismo desempeñan funciones concomitantemente en otro organismo, en especial si aquella otra función depende del Poder Ejecutivo o está estrechamente vinculada con éste.

Es imprescindible remarcar que no se deriva de la normativa nacional ni del propio OPCAT o de las recomendaciones del SPT que los mecanismos locales de prevención deban tener un determinado formato o diseño institucional. Por el contrario, mientras se respeten los estándares y principios indicados, cada Estado conserva la potestad de organizar los mecanismos de prevención de la manera que entienda más conveniente.

En ese sentido, refiriéndose a los mecanismos nacionales de prevención, la Guía Práctica sobre estos que emitió la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos afirma con toda claridad que “El Protocolo Facultativo no establece que los MNP adopten una forma particular o específica. Más bien, deja a criterio de los Estados partes ‘mantener, designar o crear uno o varios mecanismos nacionales independientes para la prevención de la tortura a nivel nacional’. Los Estados pueden establecer nuevos órganos o designar los mecanismos nacionales de prevención existentes, incluidas las

⁶ A/RES/48/134, art. B inc. 1 a, b, c y d,

⁷ CAT/OP/12/5.

⁸ CAT/OP/1.

⁹ CAT/OP/ARG/ 1, párrafo 16.



unidades descentralizadas. No existe como tal un modelo preferido; la clave es que el mecanismo cumpla con los requisitos del Protocolo Facultativo permitiéndole cumplir su mandato de visitas independientes y otras funciones. Las entidades designadas como MNP incluyen por ejemplo las instituciones nacionales de derechos humanos, incluido el Ombudsperson o Defensor del Pueblo, el modelo 'Ombudsman plus', las comisiones nacionales de derechos humanos, y las comisiones consultivas. Del mismo modo, no existe una ley que sirva como 'solución universal' para todos los Estados partes que han atribuido a instituciones nacionales de derechos humanos la condición de mecanismos nacionales de prevención, puesto que las leyes han de tener en cuenta las idiosincrasias de las realidades de cada país"¹⁰.

3. Estado de los Mecanismos Locales de Prevención de la Tortura.

En nuestro país, el proceso de conformación de los mecanismos locales de prevención comenzó poco tiempo después de la entrada en vigencia del OPCAT¹¹. Aún antes de la sanción de la ley 26.827, cinco provincias emitieron su propia normativa provincial con el propósito de crear mecanismos de prevención. Se trata de las Provincias de Chaco (2009, Ley 1798-B), Río Negro (2010, Ley 462¹²), Mendoza (2011, Ley 8284), Tucumán (2012, Ley 8523¹³) y Salta (2012, Ley 7733¹⁴). A ello debe agregarse la ley de la Procuración Penitenciaria de la Nación, sancionada incluso antes de la entrada en vigencia del OPCAT (Ley 25.875, 2004), toda vez que este organismo fue reconocido por la ley 26.827 como mecanismo local de prevención para todos los lugares de detención dependientes la autoridad nacional y federal¹⁵.

Actualmente, hay catorce mecanismos locales de prevención de la tortura creados o designados. De ellos, sólo siete se encuentran operativos; dos no se encuentran operativos por falta de integración y, cinco fueron creados por ley, pero no están constituidos. Por otro lado, dentro de las provincias que carecen de mecanismos locales, tres tienen proyectos de ley de creación vigentes; una tuvo proyectos que perdieron estado parlamentario, y las restantes no registran proyectos de creación.

- Mecanismos operativos

La Provincia del Chaco cuenta con el Comité Provincial de Prevención de la Tortura y Otros Tratos y Penas Cruels, Inhumanos y/o Degradantes creado como un ente autárquico y autónomo en el ejercicio de sus funciones, por Ley 1798-B (2009). Los mandatos de los actuales integrantes están próximos a vencer (5 septiembre 2020) y se encontraba en discusión en la Legislatura chaqueña las bases, condiciones y cronogramas para la renovación de su composición, cuando el Poder Ejecutivo Provincial presentó un proyecto de reforma integral, que prevé la derogación de la

¹⁰ Guía Práctica de los de los Mecanismos Nacionales de Prevención, de la OACNUDH, pág. 8, disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Publications/NPM_Guide_SP.pdf

¹¹ El OPCAT entró en vigencia el 22 de junio de 2006, para los Estados que lo habían ratificado previamente, entre los que se encuentra la República Argentina.

¹² Reformada por la ley 4664 (2014).

¹³ Modificada en 2020.

¹⁴ Luego derogada y reemplazada por la ley 8024 (2017).

¹⁵ Art. 32, Ley 26.827.



COMITÉ NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA



ley vigente y la creación del Sistema Provincial de Prevención¹⁶. Ante este escenario, y tras la intervención del CNPT y del Consejo Federal de Mecanismos Locales, la Legislatura chaqueña prorrogó por 60 días los mandatos de los integrantes actuales¹⁷, operando su vencimiento el día 4 de noviembre del corriente.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires creó el Comité para la Prevención de la Tortura y otros Tratos y Penas Cruelles, Inhumanos y/o Degradantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires mediante la ley 5.787 (2016). El Comité se constituyó tres años después, el 6 de diciembre de 2019, notificando al CNPT e incorporándose al Consejo Federal de Mecanismos Locales en la sesión del 17 de diciembre de 2019. Este Comité cuenta con una integración parcial, pues no han sido designados los representantes de las organizaciones no gubernamentales, cuyo proceso de selección quedó sujeto a la reglamentación (art. 20 inc. f, ley 5.787), dado que la ley se encuentra aún sin reglamentar. Cabe destacar que al momento de iniciar sus funciones tampoco habían sido designados los representantes de la Secretaría de DDHH del Gobierno de la Ciudad y de la Vicepresidencia de la Comisión de DDHH de la Legislatura.

La Provincia de Corrientes creó el Comité de Evaluación del Seguimiento y Aplicación de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes de la Provincia de Corrientes, mediante la Ley 6280 (2014). Este Comité se ubica institucionalmente en el ámbito de la Legislatura provincial y ejerce sus funciones de manera independiente. Fue puesto en funcionamiento en febrero de 2015, y actualmente los representantes de los organismos de derechos humanos se encuentran con los mandatos prorrogados, conforme surge de la Resolución 2/19 del Senado provincial.

La Provincia de Mendoza cuenta con la Comisión Provincial de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, creada por Ley 8284, reglamentada mediante el Dcto. Regl. 2207/11, como organismo descentralizado, independiente y con personalidad jurídica propia, funcionalmente autónomo y financieramente autárquico. Esta Comisión tiene una composición dual, pues la integran el Procurador de las Personas Privadas de la Libertad, que la preside, y el Comité Local para la Prevención de la Tortura y otros Tratos Cruelles Inhumanos o Degradantes, integrado por organizaciones no gubernamentales, cuyos mandatos finalizaban el 2 de agosto¹⁸ del corriente, y fueron prorrogados hasta tanto se elijan los nuevos integrantes¹⁹. Solo el Procurador percibe un salario por este trabajo -abonado por el Servicio Penitenciario provincial, organismo al que debe controlar-, en tanto que los miembros del Comité desarrollan su tarea *ad honorem*.

Actualmente, se encuentra en tratamiento en el Senado provincial un proyecto²⁰ de reforma del mecanismo provincial que, entre otras cosas, sitúa a la Comisión en el ámbito de la legislatura provincial, limita a uno (1) la participación de la

¹⁶ Proyecto de Ley nro. 974/20.

¹⁷ Resolución Nro. 202/2020 de la Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco, de fecha 31 de julio de 2020.

¹⁸ Conforme Acta de la Comisión Provincial de Prevención de la Tortura, de fecha 2 de agosto de 2018, mediante la cual se conforma el Comité Local para la Prevención de la Tortura.

¹⁹ Mediante Resolución del Procurador de las Personas Privadas de Libertad en su calidad de Presidente de la Comisión de Prevención de la Tortura de otros tratos y penas cruellas, inhumanos o degradantes de Mendoza, de fecha 04 de agosto de 2020.

²⁰ Expediente n° 0000073731 (nota del P.E. n° 486-L).



organizaciones de derechos humanos y propone incorporar un representante del Ministerio Público de la Defensa, un representante de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Gobierno provincial y un representante de la Federación de Colegios de Abogados y Procuradores de Mendoza; y modifica la forma de selección del procurador de las personas privadas de libertad -optando por un sistema de designación directa, sin necesidad de concurso previo, tal como prevé la ley vigente. El CNPT ha remitido su opinión a las autoridades provinciales²¹, en la que recomienda que el proyecto no sea aprobado.

La Provincia de Misiones creó la Comisión Provincial de Prevención de la Tortura en el ámbito de la Cámara de Representantes de la Provincia de Misiones, mediante la Ley IV Nro. 65 (2014, modif. en 2015). Está integrado por tres representantes postulados por organismos de derechos humanos no gubernamentales; dos representantes postulados por el Poder Legislativo, uno en representación de la mayoría y otro por la minoría; y, por un representante postulado por el Poder Ejecutivo.

La Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN), creada por Ley 25.875, fue reconocida por la ley 26.827 como mecanismo local de prevención en todos los lugares de detención dependientes de la autoridad nacional y federal (art. 32). La ley 25.875 prevé que el titular de la PPN sea designado por el Congreso Nacional, por acuerdo de dos tercios de los miembros presentes de ambas cámaras. Hasta el momento, dicha designación no se ha concretado, por lo que continúa en el cargo el Procurador designado de manera previa por el Poder Ejecutivo Nacional. Este supuesto está expresamente previsto en la ley 25.875²².

Por último, el Consejo Federal de Mecanismos Locales de Prevención de la Tortura, en su reunión plenaria del 13 de noviembre de 2019, y en función de la facultad conferida por el art. 22 inc. h de la ley 26.827, designó a la Comisión Provincial por la Memoria como mecanismo local para la prevención de la tortura en la Provincia de Buenos Aires (Resol. CFML 1/19). La CPM es un organismo público autónomo y autárquico que promueve e implementa políticas públicas de memoria y derechos humanos, creada en el año 1999²³.

- Mecanismos no operativos:

Entre los mecanismos que fueron creados por ley, pero no están en funciones, se distinguen dos grupos de casos. Por un lado, aquellos que perdieron operatividad, por la falta de renovación del mandato o por encontrarse incompleto el proceso de designación de nuevos integrantes (provincias de Río Negro y Salta). Por otro lado, aquellos que nunca llegaron a implementarse: Entre Ríos, Jujuy, Tierra del Fuego y Tucumán.

²¹ Disponible [aquí](#).

²² Art. 31 ley 25.875: "Hasta tanto sea designado el Procurador Penitenciario, conforme los mecanismos fijados por esta ley, permanecerá en funciones el actual Procurador Penitenciario, quien ejercerá sus funciones de acuerdo con lo previsto por la presente ley".

²³ La CPM fue creada por resolución legislativa de la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires N° 2117 de 1999, y ratificada por ley provincial 12.483 del 13 de julio de 2000 y su modificatoria, la ley 12.611 del 20 de diciembre de 2000.



La Provincia de Río Negro, creó en el año 2010 el Comité Provincial de Evaluación del Seguimiento y Aplicación de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, mediante la Ley 4621, que luego fue modificada en el año 2014 por Ley 4964. La reforma se centró, entre otras cosas, en la integración del Comité. Este mecanismo dejó de funcionar porque, al haberse cumplido el mandato de sus integrantes, no se llevó adelante el proceso de selección de los nuevos. Sin embargo, se advierte en la página web de la Legislatura que hay dos legisladores designados para integrarla.

Cabe destacar que, en la ciudad de San Carlos de Bariloche, la más poblada de la provincia, se creó en el año 2011 el Comité Municipal de Prevención de la Tortura²⁴, que sí se encuentra en funciones. Sin embargo, este Comité no posee entre sus facultades la de realizar inspecciones en lugares de privación de la libertad, entre otros elementos que impiden calificarlo como un mecanismo de prevención propiamente dicho²⁵.

La Provincia de Salta cuenta con el Comité Provincial para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Salta creó el mecanismo local en el año 2012, mediante la ley 7733, que posteriormente fue derogada por la actual ley 8024²⁶. Posterior a la sanción de esta ley en el 2017, el Ministro de Gobierno, Derechos Humanos y Justicia de Salta dictó una Resolución Ministerial mediante la cual dispuso que, hasta tanto entre en funcionamiento el nuevo mecanismo, el Comité continuaría desarrollando sus funciones con la composición precedente. El mecanismo funcionó hasta fines del 2019, año durante el cual se llevó adelante el proceso de selección de los dos representantes de las organizaciones no gubernamentales y del representante del Poder Ejecutivo. Este mecanismo actualmente no se encuentra integrado, porque al haberse elegido tres de los nuevos integrantes, se interpretó que finalizaban las funciones de la composición anterior. Se encuentra pendiente que la Cámara de Diputados –que tiene el procedimiento de selección en curso- y la Cámara de Senadores designen sus representantes.

Esta situación podría salvarse recurriendo al inicio de funciones con una integración parcial -de manera similar a lo realizado por el mecanismo de CABA-, dado que ya fueron elegidos tres de sus cinco miembros. En este sentido, la Ley 26.827 prevé para el Comité Nacional el inicio de funciones con la integración de siete –la mitad más uno- de sus integrantes²⁷.

La Provincia de Entre Ríos en el año 2017 sancionó la Ley nro. 10563 mediante la cual crea el Comité Provincial para la Prevención de la Tortura, pero hasta la fecha no ha sido puesto en funcionamiento. Actualmente, existe un proyecto²⁸ vigente en la Honorable Cámara de Diputados para modificar su composición.

²⁴ Ordenanza Municipal Nro. 2178-CM-11.

²⁵ Por ello, considerando la grave situación ocasionada a raíz de la pandemia de COVID-19 y la creciente conflictividad registrada en las unidades penitenciarias de la provincia, el CNPT solicitó a las autoridades provinciales y municipales que se lo habilite para realizar visitas de inspección y otras actividades de monitoreo en el ámbito de Bariloche, a la vez que requirió que “con la mayor premura posible (...) adopten las acciones tendientes a completar la integración y tornar operativo el Mecanismo Local de Prevención de la Tortura” (Res. CNPT 9/20, del 22 de abril de 2020). Hasta la fecha, las autoridades no dieron respuesta a tales solicitudes.

²⁶ Dcto. Regl. 1113/18 y Anexo Dcto. 1113/18.

²⁷ Art. 57 Ley 26.827.

²⁸ Expte. 23657/19.



La Provincia de Jujuy ha creado en el año 2019 el Comité Provincial para la Prevención de la Tortura, otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, mediante la Ley 6137²⁹. La norma no se encuentra reglamentada.

La Provincia de Neuquén creó el Comité Provincial para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes mediante la Ley Provincial nro. 3213 del 20 de noviembre de 2019. La ley aún no ha sido reglamentada, lo que varios Diputados provinciales le reclaman al Poder Ejecutivo desde el proyecto de Comunicación³⁰ presentado en la Legislatura el día 14 de abril de 2020.

La Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas el Atlántico Sur sancionó en el año 2011 la Ley provincial nro. 857³¹, creando el Comité de Evaluación del Seguimiento y Aplicación de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. A pesar del largo tiempo transcurrido, este Comité nunca ha sido puesto en funcionamiento. Sin embargo, se advierte que se encuentra entre las comisiones especiales de la Legislatura provincial y para el período ordinario del 2019 contaba con la integración de dos legisladores.

Finalmente, la Provincia de Tucumán sancionó en el año 2012 la Ley provincial nro. Ley 8523, por la que se crea la Comisión Provincial de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. Esta Comisión nunca fue integrada y recientemente se sancionó una modificación parcial, que cambia su composición³².

- Provincias sin mecanismo local de prevención

Finalmente, entre las provincias que no tienen mecanismos locales de prevención, se puede distinguir entre aquellas que tienen proyectos de ley vigentes en sus respectivas legislaturas y aquellas en las que no hay registro de que el tema se esté tratando en el ámbito parlamentario.

En el primer grupo, se destaca la Provincia de Santa Fe, que cuenta con un proyecto³³ de ley con media sanción de la Cámara de Diputados. Actualmente se encuentra en el Senado provincial desde el 4 de julio de 2019, y ha sido girado a las Comisiones de Derechos Humanos, Presupuesto, y Asuntos Constitucionales. Tiene vigencia durante el período ordinario del 2020, y su extraordinario, período durante el cual sólo el Poder Ejecutivo es quien fija el temario de las sesiones.

La Provincia de Córdoba posee varios proyectos³⁴ de ley vigentes de creación del sistema provincial de prevención de la tortura, y de adhesión a la Ley Nacional nro. 26.827.

²⁹ Publicada en el Boletín Oficial provincial el 13 de septiembre de 2019

³⁰ Proyecto de Comunicación 13.224 - Exp-186/20.

³¹ Promulgada el 18/11/2011 DP 2722/11, publicada el 29/11/2011.

³² Ley 9266, sancionada el 11 de junio de 2020 y recientemente promulgada por el Poder Ejecutivo.

³³ Expte. 35983-CD, caduca el 30 de abril de 2021.

³⁴ Proyectos vigentes: 23450-L-2017 Fresneda y otros (vigente por 27857-N-2019); 27537-L-2019 Capitani y otros; 1429-L-2014 Cid, y 11800-L-2013 adhiriendo a la Ley 26.827.



En la Provincia de Chubut se ha presentado durante el mes de junio de este año un proyecto³⁵ de ley de creación del mecanismo local de prevención, de autoría del jefe del Bloque oficialista, Juan Ignacio Pais.

En la Provincia de La Pampa, se registra un antecedente³⁶ parlamentario del año 2012, que perdió estado parlamentario en 2014.

Por último, no se han encontrado proyectos ni antecedentes parlamentarios en las siguientes provincias: Catamarca, Formosa, La Rioja, San Juan, San Luis, Santa Cruz y Santiago del Estero.

4. Conclusiones

Tal como se hiciera mención anteriormente, si bien se ha superado ampliamente el plazo establecido en el Art. 17 del OPCAT, Argentina se encuentra en el proceso de cumplimiento de las obligaciones internacionales que surgen de este instrumento. En este camino, con sus avances y retrocesos, se han advertido algunas cuestiones a tener especialmente en cuenta en el proceso de constitución y fortalecimiento de los mecanismos locales.

Una de las primeras cuestiones a referirse se relaciona con la puesta en funcionamiento de los mecanismos locales creados por ley. En este punto, advertimos que en varias de las jurisdicciones que han sancionado leyes de creación, luego de un largo debate parlamentario, no se han llevado adelante los pasos necesarios para poner en funcionamiento el mecanismo. Entre los problemas más recurrentes, se destaca la falta de reglamentación por parte de los Poderes Ejecutivos, lo que en ocasiones resulta imprescindible para avanzar en el proceso de designación de los integrantes. En otros casos, aún sin necesidad de reglamentación o contando con ésta, los procesos de designación no se inician o quedan inconclusos.

Un caso de interés sobre estas cuestiones es el del mecanismo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que dictó su ley de creación en el año 2016. Esta norma dispuso que el Comité debía integrarse, entre otros, por tres representantes de organizaciones no gubernamentales, pero dejó la definición del procedimiento de selección sujeto a la reglamentación, hecho que aún no ha sucedido.

Pasados tres años de la sanción de la ley, y ante la omisión del Poder Ejecutivo de la Ciudad, el Comité se constituyó con los representantes de la Defensoría del Pueblo, la Defensoría General y la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de la Legislatura, cuya designación no requería reglamentación³⁷. El mecanismo comenzó a funcionar con esta integración parcial a la que posteriormente se agregó la representante de la Secretaría de Derecho Humanos de la Ciudad y de la Vicepresidencia de la Comisión de Derechos Humanos de la Legislatura, resta aún que el Poder Ejecutivo reglamente la ley para poder desarrollar el proceso de selección de los representantes de las ONG's.

³⁵ Proyecto de Ley Nro. 058/2020, en tratamiento en la Comisión Permanente de Derechos Humanos y Género de la Legislatura de Chubut.

³⁶ Proyecto Nro. 237/2012.

³⁷ La constitución se produjo el 6 de diciembre de 2019.



Advertimos también que, aún sin implementar, algunas leyes de creación han sido modificadas. Tal el caso de la provincia de Tucumán, que habiéndose dado curso al proceso de selección de los representantes de las ONG´s durante el año 2019, la Legislatura provincial recientemente modificó la ley en lo atinente a su composición. En el marco del tratamiento de este proyecto, el CNPT envió a la Legislatura provincial sus observaciones, entre otras, señalando su preocupación por que el texto original disponía que la Presidencia la ejercería el representante del Poder Ejecutivo, y además por la reducción del número de integrantes de la sociedad civil. La observación respecto de la presidencia ha sido receptada por la Legislatura³⁸. La ley ya ha sido promulgada por el Poder Ejecutivo. Resta aún saber cómo se desarrollará el nuevo proceso de selección de los integrantes de las ONG´s, si se tendrá en cuenta lo ya realizado o se volverá a comenzar.

Esta ley prevé, entre las inhabilidades e incompatibilidades para ser postulantes en representación de la sociedad civil, que no podrán presentarse quienes hayan sido condenados por delitos dolosos con sentencia firme³⁹. Esta limitación resulta preocupante, dado que existen numerosas organizaciones de la sociedad civil que trabajan en defensa de los derechos de las personas privadas de libertad y están compuestas por, justamente, personas que han cumplido condenas, lo que les impediría la participación en el mecanismo, sin perjuicio de que es una inhabilidad prevista únicamente para los miembros de las ONG´s. Sería conveniente que se adecuase a la causal de inhabilidad contenida en la Ley Nacional para los postulantes en representación de todos los sectores que lo compongan, que establece que no podrán integrar el mecanismo aquellas personas respecto de las cuales existan pruebas suficientes de participación en hechos que puedan ser subsumidos en la categoría de crímenes de lesa humanidad; o quienes hayan integrado fuerzas de seguridad y hubieren sido denunciados y/o tengan antecedentes por haber participado, consentido o convalidado hechos de tortura y malos tratos⁴⁰.

Otro de los puntos a tener especialmente en cuenta es la posibilidad de que, ante el vencimiento de los mandatos de los integrantes de los mecanismos locales, no se desarrolle el proceso de selección de los reemplazantes a tiempo, poniendo en riesgo la continuidad institucional del mecanismo. Tal es el caso del mecanismo de Río Negro, que ha perdido operatividad por vencimiento del mandato de sus miembros, y de Salta que no se encuentra operativo por no completarse el proceso de selección de sus miembros y no tener prevista la posibilidad del inicio de funciones con integración parcial⁴¹.

Llama la atención que en la Provincia de Río Negro la legislatura ha designado dos legisladores (y dos suplentes) para integrar el Comité, pero no ha dado curso al procedimiento de selección del resto de los integrantes que debe desarrollarse en el marco de su Comisión de Derechos Humanos. Tampoco consta si el proceso de selección de los legisladores fue acorde a lo establecido en la ley vigente para la selección de los integrantes del Comité. Por otra parte, la Provincia de Salta a la fecha cuenta con tres integrantes electos, restando los representantes de la Cámara

³⁸ Ver [aquí](#).

³⁹ Art. 5 Ley Provincial Nro. 9266

⁴⁰ Art. 13, Ley 26.827

⁴¹ Sin perjuicio de no tenerlo expresamente previsto en la ley, como se señalara anteriormente sería valioso que recurriesen a un procedimiento similar al adoptado por el mecanismo local de CABA.



de Diputados, que tiene el procedimiento en curso, y de Senadores, proceso que no ha avanzado.

También se advierte que en algunas jurisdicciones se ha optado por prorrogar los mandatos de sus integrantes, como la Provincia de Corrientes donde sus miembros tienen mandatos prorrogados por una Resolución del Senado provincial hasta tanto se elijan los nuevos integrantes, cuyo proceso de selección no tiene fecha de inicio.

Similar situación atraviesan actualmente dos de los mecanismos operativos, Mendoza y Chaco, dado que los mandatos de sus integrantes vencen en agosto y septiembre, respectivamente. En ambas provincias, los Poderes Ejecutivos enviaron proyectos de reforma de sus leyes de creación, proponiendo modificación en la composición y método de selección. Como se mencionara precedentemente, en ambas jurisdicciones se han prorrogado los mandatos de los actuales integrantes. En Mendoza mediante una resolución del mismo Comité Local, para garantizar el funcionamiento; y en Chaco, mediante una Resolución de la Cámara de Diputados⁴².

Sobre esta cuestión, cabe advertir que el CNPT, para evitar una situación como la descrita, y ante la omisión de la ley 26.827 al respecto, aprobó en su Reglamento Interno la prórroga tácita de los mandatos, estableciendo que en el caso de que no hayan sido designados los nuevos integrantes del Comité para sustituir a los que terminan sus mandatos, éstos continuarán en el ejercicio de sus funciones hasta que se efectúe la asunción de los nuevos miembros⁴³.

Por otro lado, respecto de las funciones y facultades propias de los mecanismos locales, es dable observar que, si bien cuentan con los requisitos mínimos, no todos poseen amplias facultades similares a las establecidas en la ley nacional.

Tal los casos, por ejemplo, del mecanismo de la Provincia de Corrientes que explícitamente no cuenta con la facultad de constituirse como parte querellante en los procesos penales, o del Comité Municipal de Bariloche que no posee la facultad de inspeccionar. En ambos casos, tomó intervención el Comité Nacional, basándose en los principios de complementariedad, cooperación, coordinación que rigen el Sistema Nacional de Prevención, el fortalecimiento de los mecanismos locales, y la facultad de remover obstáculos y recomendar acciones vinculadas al mejor cumplimiento del OPCAT, emitió sendas resoluciones recomendando a las autoridades de la Provincia de Río Negro a adoptar las medidas necesarias para que el Comité de Bariloche pueda realizar tareas de monitoreo y visitas de inspección en los establecimientos de privación de libertad bajo su jurisdicción⁴⁴; y, al mecanismo de Corrientes se constituya en parte querellante invocando las facultades estipuladas en la Ley Nacional Nro. 26827, específicamente en sus artículos 8 inc. I y 36 inc. D⁴⁵.

Por último, una cuestión no menor a considerar es la asignación de presupuesto y recursos a los mecanismos locales. Debe recordarse que uno de los requisitos expresamente establecidos en el OPCAT⁴⁶ y en la ley 26.827⁴⁷ es que los estados

⁴² Ver citas nro. 15, 16 y 17.

⁴³ Art. 3 del Reglamento Interno del CNPT.

⁴⁴ Res. CNPT 9/2020.

⁴⁵ Res. CNPT 14/2020.

⁴⁶ Art. 18 inc. 3 OPCAT

⁴⁷ Art. 34 inc. F.



deben proporcionar los recursos necesarios para el funcionamiento de los mecanismos locales de prevención.

Por un lado, se advierte que la asignación presupuestaria resulta muchas veces insuficiente para el adecuado cumplimiento de sus fines, requiriendo de un esfuerzo institucional y personal de sus integrantes que muchas veces tienen carácter de *ad honorem*.

Por otro lado, advertimos que algunos mecanismos al estar en la órbita de otros órganos, no cuentan con asignación de partida presupuestaria específica, o por más de tenerla, tiene serias dificultades para acceder a ella. Tal el caso del mecanismo de Corrientes, que si bien tiene una asignación dentro del presupuesto general del Poder Legislativo para el ejercicio fiscal del año 2020, nunca pudo acceder a los fondos⁴⁸.

5. Recomendaciones

Teniendo en cuenta que los mecanismos locales de prevención de la tortura y malos tratos constituyen organismos de control, cuya existencia deriva de la obligación internacional emanada del OPCAT, además de los requisitos establecidos en los tratados y principios internacionales, y en la Ley Nacional Nro. 26.827, consideramos oportuno recomendar que,

- I) Tanto el proceso de debate del proyecto de ley, como de posteriores modificaciones, se realice mediante un procedimiento público, transparente e inclusivo en el que participe un grupo ampliamente representativo de las partes interesadas⁴⁹.
- II) A los fines de evitar la excesiva demora entre la sanción de la ley de creación y su implementación, resulta necesario que las leyes sean lo suficientemente operativas como para no precisar reglamentación posterior; que prevean la facultad del mecanismo a dictarse su propio reglamento, de elegir sus autoridades y su personal; y todo lo referido a su situación presupuestaria, administrativa y financiera;
- III) De resultar necesaria la reglamentación, resultaría oportuno fijar un plazo razonable para que el Poder Ejecutivo la realice, que no exceda de los 90 días;
- IV) En cualquier caso, es preciso que la ley prevea el proceso de selección de todos sus integrantes, además de la necesidad que sea un mecanismo transparente, amplio y que garantice la participación de la sociedad civil en dicho proceso;
- V) No se excluya a aquellas personas que hayan cumplido una condena de la posibilidad de ser integrantes de los mecanismos, a excepción de lo establecido en el art. 13 de la Ley 26.827.
- VI) Se habilite expresamente en la ley de creación que el mecanismo local comience a funcionar con una integración parcial (mitad más uno de sus miembros);

⁴⁸ Ante esta situación, y especialmente considerando la emergencia por Covid-19, el CNPT resolvió brindar un apoyo excepcional de manera directa a este mecanismo (Resolución CNPT Nro. 13/2020).

⁴⁹ Conforme surge de las "Directrices relativas a los Mecanismos Locales de Prevención" del SPT (CAT/OP/12/5, §16).



-
- VII) Se estipule un plazo para que el inicio del proceso de selección, ante el vencimiento de los mandatos vigentes, se realice con suficiente antelación.
 - VIII) En igual sentido, resulta necesario que las leyes contemplen una fórmula de prórroga tácita de mandatos, ante la eventualidad de la caducidad de los vigentes sin haberse concluido la designación de sus reemplazantes.
 - IX) Deben establecerse las causales de cese y remoción de sus integrantes, y garantizar la pronta elección del integrante para el cargo vacante, o bien preverse la designación miembros suplentes para todos los cargos.
 - X) Al estipularse las funciones y facultades de los mecanismos locales deben contener, como requisito mínimo, las establecidas en los artículos 17 a 21 del OPCAT y 32 a 36 de la Ley 26.827.
 - XI) Resaltar la necesidad de que los mecanismos locales posean autarquía financiera e independencia funcional.
 - XII) A fin de garantizar el acabado cumplimiento de los fines para los que fueron creados, resulta conveniente que la ley de creación fije un porcentaje mínimo de asignación de créditos presupuestarios que deberá contemplar la Ley General de Presupuesto local.
 - XIII) En caso de no tener autarquía financiera, resulta indispensable que los mecanismos locales tengan al menos un programa presupuestario específico en la Ley General de Presupuesto a fin de garantizar el acceso a los recursos asignados.
 - XIV) Prever una retribución específica para los integrantes del mecanismo (v. gr. sueldo igual al de un director/a provincial).
 - XV) Asimismo, resulta pertinente que la normativa contemple mecanismos de rendición de cuentas a los fines de la transparencia institucional.

Comisionados: Juan Manuel Irrazábal (Presidente), Alejandro Armoa, Rocío Alconada Alfonsín, Diana Conti, Diego Lavado, María Laura Leguizamón, Josefina Ignacio, Francisco Mugnolo, Ricardo Nioi, Gustavo Palmieri, Alex Ziegler.