

**Buenas prácticas**

# **Lineamientos generales para la creación e implementación del Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura**

Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica



FEDERACIÓN IBEROAMERICANA  
DEL OMBUDSMAN



**Buenas prácticas**

# **Lineamientos generales para la creación e implementación del Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura**

Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica



FEDERACIÓN IBEROAMERICANA  
DEL OMBUDSMAN

.....  
Consejo Rector de la Federación Iberoamericana del Ombudsman

**Presidente**

Sr. Manuel María Páez Monges, Defensor del Pueblo de la República de Paraguay

**Vicepresidente Tercero**

Dr. José de Faria Costa, Proveedor de Justiça de Portugal

**Vicepresidenta Primera**

Lic. Lilia Herrera Mow, Defensora del Pueblo de la República de Panamá

**Vicepresidente Cuarto**

Lic. Luis Raúl González Pérez, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México

**Vicepresidente Segundo**

Dr. Rolando Villena Villegas, Defensor del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia

**Vicepresidente Quinto**

Dr. Juan José Ríos Estavillo, Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Sinaloa

.....  
La elaboración de este documento ha sido posible gracias a la asesoría técnica y acompañamiento de la Cooperación Alemana, implementada por la GIZ a través del Proyecto de Fortalecimiento de la Federación Iberoamericana del Ombudsman – PROFIO.

**Elaboración de contenido**

Patricia Montero Villalobos  
Profesional, Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de Costa Rica

**Defensora de los Habitantes de Costa Rica**

Montserrat Solano Carboni

**Supervisión de contenido PROFIO- GIZ**

Nadezhda Vásquez Cucho  
Asesora en Derechos Humanos PROFIO-GIZ

**Responsable de la contribución de PROFIO-GIZ**

Julia Unger  
Directora PROFIO-GIZ

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación siempre que se cite la fuente.

©La Defensoría de los Habitantes  
[www.dhr.go.cr](http://www.dhr.go.cr)

© Federación Iberoamericana del Ombudsman  
[www.portalfio.org](http://www.portalfio.org)

© Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH  
Proyecto de Fortalecimiento de la Federación Iberoamericana del Ombudsman, ejecutado por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ)  
[www.pro fio.info](http://www.pro fio.info)


.....  
Edición, diseño y diagramación: Crea Comunicaciones, Nicaragua  
Primera edición: Lima, Perú, marzo de 2015

# Índice


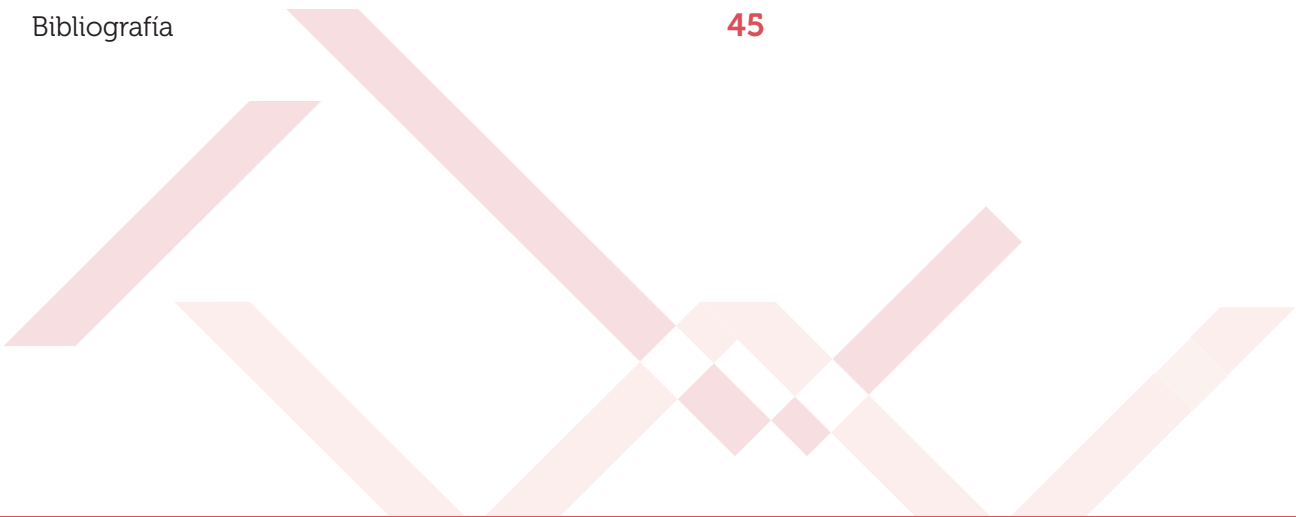
1. Presentación	9
2. Generalidades: marco conceptual	10
2.1 Prohibición de la tortura y de los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes	10
2.2 Definición de tortura y de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes	12
2.3 Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes	14
2.4 Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes	16
2.5 Acerca de los mecanismos nacionales de prevención de la tortura	17
<hr/>	
3. Proceso de diseño e implementación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en Costa Rica	27
3.1 Antecedentes	27
3.2 Descripción de escenarios	28
3.2.1 Creación y facultades de la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica	28

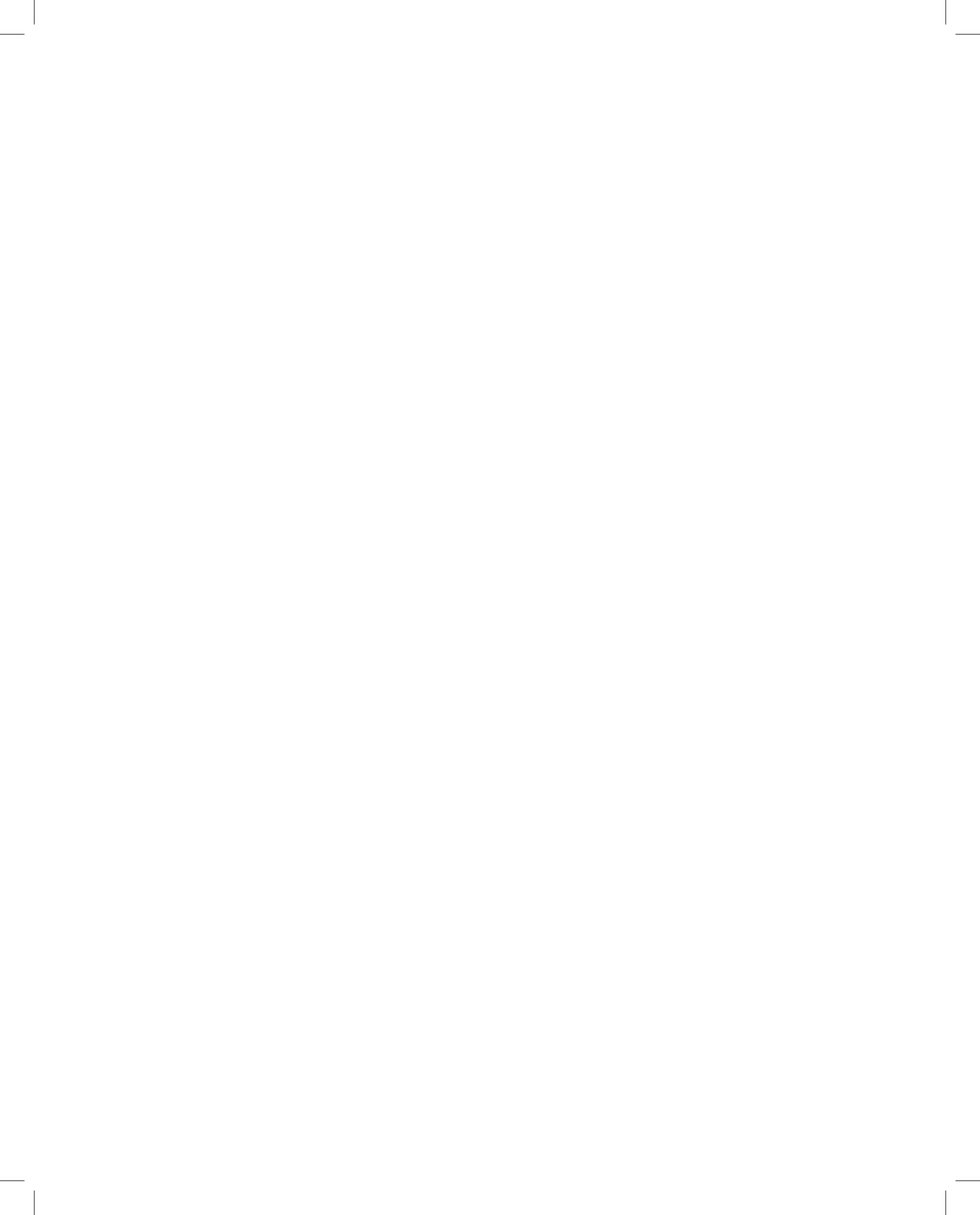
# Índice

3.2.2	Designación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de Costa Rica	29
3.3	Implementación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de Costa Rica	31
3.4	Asesoramiento externo recibido por la Defensoría de los Habitantes y el MNPT de Costa Rica	34
<hr/>		
4.	Acciones, herramientas y forma de trabajo del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de Costa Rica	<b>35</b>
4.1	Creación de una base de datos de los lugares de detención	35
4.2	Elaboración de un programa o cronograma de visitas	35
4.3	Herramientas de monitoreo	36
4.4	Informes de inspección	36
4.5	Circulares para garantizar el acceso del MNP en los lugares de detención	36
4.6	Consolidación de un sistema de monitoreo	36
4.7	Etapas del sistema de monitoreo	38
4.7.1	Preparación de la visita	38



4.72	La visita	38
4.73	Reunión con las autoridades estatales / informes de inspección	39
4.74	Seguimiento de las recomendaciones emitidas	40
<hr/>		
5.	Condiciones fundamentales de trabajo de los mecanismos nacionales de prevención	<b>41</b>
5.1	La independencia	41
5.2	El equipo de trabajo interdisciplinario	42
5.3	Acceso a presupuesto	42
5.4	División de funciones dentro de la institución nacional de derechos humanos	42
<hr/>		
6.	Insumos para evaluar la experiencia	<b>43</b>
<hr/>		
7.	Bibliografía	<b>45</b>







## I Presentación

Los Defensores del Pueblo, Procuradores, Raonadores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos han ganado valiosas experiencias en la promoción, protección y defensa de los derechos humanos desde su instalación hasta nuestros días. El contacto diario con las personas que han sufrido alguna vulneración de sus derechos ha permitido establecer líneas de acción que dan resultados satisfactorios.

Hoy ofrecemos una colección de buenas prácticas que han demostrado validez a lo largo de varios años. La compilación se debe al excelente sentido de cooperación de las instituciones asociadas a la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO) y a la asistencia financiera de la Cooperación Alemana.

La formación y capacitación de quienes trabajamos en las instituciones defensoras de derechos humanos deben responder a programas permanentes que aprovechen experiencias y medios con la premura que exigen quienes presentan sus quejas.

Consideramos que los textos que hoy presentamos cumplen esas premisas. Además, el contenido de cada libro está ordenado didácticamente y su lectura es amena y enriquecedora.

Debemos expresar nuestras esperanzas de días mejores para los países de la FIO mediante el aporte de las trabajadoras y los trabajadores de cada institución.

### **Manuel María Páez Monges**

Defensor del Pueblo de la República del Paraguay y  
Presidente del Instituto Iberoamericano del Ombudsman

## 2 Generalidades: marco conceptual

*“El grado de civilización de una sociedad se mide entrando a sus cárceles”.*  
(Fiódor Dostoyevski, escritor ruso)

### 2.1 Prohibición de la tortura y de los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

La prohibición de los actos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes es absoluta. Todas las personas tienen derecho a que se les respete la vida, su libertad e integridad personal. Esta prohibición encuentra su fundamento en una norma imperativa, pues existe un orden público internacional que establece que esta clase de actos se encuentran prohibidos sin excepción alguna (norma *ius cogens* o derecho imperativo internacional). Además, es una obligación para todos los estados, aun y cuando no hayan suscrito o ratificado ningún tratado internacional. Por ello, la tortura es, a todas luces, inaceptable, lo mismo que los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Desde este punto de vista, es deber de los estados respetar y garantizar los derechos de las personas, y adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de cualquier otra índole que sean necesarias para cumplir con esa obligación.

#### Marco jurídico internacional

- **Declaración Universal de los Derechos Humanos**, art. 5: “Nadie debe ser sometido a tortura u otros tratos, crueles, inhumanos o degradantes”.
- **Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre**, art. I: “Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.

- **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, art. 7: “Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes” y art. 10, inciso 1: “Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.
- **Convenio Europeo de Derechos Humanos**, art. 3: “Nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes”.
- **Convención Americana sobre Derechos Humanos**, art. 5: “Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral”.
- **Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura**, art. 2: “Se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica. No estarán comprendidos en el concepto de tortura las penas o sufrimientos físicos o mentales que sean únicamente consecuencia de medidas legales o inherentes a éstas, siempre que no incluyan la realización de los actos o la aplicación de los métodos a que se refiere el presente artículo”.

La dignidad humana es inherente a toda persona, y aun cuando las personas privadas de libertad están siendo investigadas o han sido sancionadas desde el punto de vista administrativo o judicial, el Estado tiene que garantizar que el trato que reciban sea humano y en estricto respeto de su integridad física, psíquica y moral.

Sobre el particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que:

*(...) está más allá de toda duda que el Estado tiene el derecho y el deber de garantizar su propia seguridad. Tampoco puede discutirse que toda sociedad padece por las infracciones a su orden jurídico. Pero, por graves que pueden ser ciertas acciones y por culpables que puedan ser los reos de determinados delitos, no cabe admitir que el poder pueda ejercerse sin límite alguno o que el Estado pueda valerse de cualquier procedimiento para alcanzar sus objetivos, sin sujeción al derecho o a la moral. Ninguna actividad del Estado puede fundarse sobre el desprecio a la dignidad humana.*<sup>1</sup>

Ahora bien, los lugares de detención no están abiertos al escrutinio público, y es precisamente por esa razón que las personas privadas de libertad se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, puesto que están sometidas bajo la autoridad del Estado. Al ser centros cerrados pueden ser víctimas de abuso, tortura o malos tratos.

Sobre este punto, la Asociación para la Prevención de la Tortura y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos han señalado que:

*El respeto por los derechos de las personas detenidas depende exclusivamente de las autoridades a cargo de los lugares de detención. De hecho, las personas detenidas dependen de otros para la satisfacción de sus necesidades básicas. Pueden surgir abusos por varias razones: por ejemplo, una política de represión estatal, negligencia, falta de recursos, formación deficiente o inapropiada del personal y sistemas inadecuados de supervisión. Sin una vigilancia independiente y externa, la premisa del Protocolo Facultativo es que cuanto más abiertos y transparentes sean los lugares de detención, habrá menos abusos.*<sup>2</sup>

## 2.2 Definición de tortura y de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

Tal y como se señaló en el apartado anterior, tanto la tortura como los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (malos tratos) están totalmente prohibidos por el Derecho Internacional.

<sup>1</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, sentencia de 29 de julio de 1988 (Fondo), párrafo 154.

<sup>2</sup> Asociación para la Prevención de la Tortura. El Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura / Manual para su implementación, San José, 2010, pp. 15-16.

El artículo 1º de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura, entiende como tortura:

*(...) todo acto por el cual se inflija **intencionadamente** a una persona **dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán tortura los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas.***<sup>3</sup>

De la anterior definición se pueden extraer los elementos fundamentales que identifican la tortura:

- Es un acto intencional (deliberado).
- Debe existir dolor o sufrimiento físico o mental grave.
- Que se cometa con un determinado propósito o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación.
- El dolor o sufrimiento debe ser infligido directamente por una/un funcionario público o persona que ejerza la función pública, instigando, consintiendo o dando su aquiescencia al acto (acción u omisión).

En cuanto al concepto de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, no existe una definición propiamente dicha. Sí hay una diferencia entre trato cruel e inhumano y trato degradante, tanto doctrinalmente como en lo estipulado en el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y de las observaciones y jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos.

<sup>3</sup> Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984; entrando en vigor, de conformidad con su artículo 27.1 el 26 de junio de 1987. Aprobada por la Asamblea Legislativa de Costa Rica (Ley 7351 de 1993).

Por un lado se señala que los tratos crueles e inhumanos “incluyen todas las formas de sufrimientos graves impuestos a una persona que no puedan considerarse como tortura a falta de uno de los elementos característicos de la tortura (identificados en la definición del artículo 1 de la Convención contra la Tortura). También abarcan las prácticas que infringen un sufrimiento que no alcanza la intensidad necesaria para considerarlas como tortura”.

La definición de trato degradante señala que “tiene lugar cuando la víctima es sometida a un trato especialmente humillante, el trato degradante parece ser el que implica el menor grado de sufrimiento. Lo que se considera ante todo es la propia humillación o la afrenta a la dignidad de la víctima, *independientemente de que la humillación lo sea a ojos de terceras personas o a los de la propia víctima*”, de modo que puede tenerse en cuenta el aspecto subjetivo tanto como el objetivo”.<sup>4</sup>

### 2.3 Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes

En razón de que estos actos se encuentran absolutamente prohibidos, se han emitidos diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos sobre el tema, entre ellos el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes.

Este es un **tratado de nueva generación** que dispone la obligación de los Estados parte de establecer, designar o mantener a nivel nacional uno o varios órganos de visita para la prevención de estas situaciones. Este tratado, en lugar de reaccionar ante la violación de un derecho, busca establecer un sistema preventivo de visitas en los lugares de detención, sin avisar antes, a cargo de dos órganos: uno internacional (Subcomité para la Prevención de la Tortura) y uno nacional (Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura).

Sobre la naturaleza del protocolo, la Asociación para la Prevención de la Tortura y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos han señalado:

*La mayor parte de los mecanismos de derechos humanos que buscan prevenir la tortura y otros malos tratos, incluido el Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura (CAT), el órgano de tratado que supervisa el cumplimiento de los Estados parte con las disposiciones de la UNCAT, vigilan la situación de los lugares de privación de libertad de un Estado Parte, únicamente cuando se examinan*

<sup>4</sup> Joseph, Mitchell, Gyork y Benninger-Budel (2006). Cómo hacer valer los derechos de las víctimas de la tortura: Un manual sobre los procedimientos de presentación de denuncias individuales ante los órganos de tratados de las Naciones Unidas. Serie de manuales de la OMCT, Vol. 4, pp. 170-171.

*informes o después de recibir denuncias de abuso (...). Además, antes de realizar una visita, el CAT requiere el consentimiento previo del Estado. En contraste, cuando un Estado ratifica el Protocolo Facultativo, está dando su consentimiento expreso para permitir visitas regulares sin previo aviso de expertos internacionales y nacionales a todo tipo de lugares donde se priva de libertad a las personas. Por consiguiente, (...) no hay más necesidad de pedir permiso para una visita.*

Otro aspecto a destacar en este documento es que los órganos de control creados en el protocolo facultativo son órganos cooperantes de los Estados parte. El trabajo preventivo de estos dos órganos gira en torno a dos aspectos fundamentales: el efecto disuasivo de las visitas que se realizan sin previo aviso y la instauración de un diálogo con las autoridades estatales.

Tras la visita tanto el Subcomité como el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura preparan un informe a las autoridades competentes donde recomiendan acciones para mejorar las condiciones y el trato a las personas privadas de libertad, además de identificar los factores de riesgo, aspectos que se discutirán en mesas de diálogo con estas autoridades.

Por último, debe mencionarse que el protocolo facultativo no establece un listado exhaustivo de lugares de privación de libertad, sino que por el contrario amplía la definición para brindar la mayor protección posible a las personas privadas de libertad. El inciso 2 del art. 4 del protocolo señala que “por privación de libertad se entiende 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”.

En este sentido, los elementos para definir un lugar de privación de libertad son los siguientes:

*(...) se refieren al hecho de que una persona privada de su libertad no puede abandonar el lugar de detención por voluntad propia y que la detención debe tener cierto vínculo, ya sea directo o indirecto, con las autoridades públicas. La definición contiene también dos descriptores básicos de la naturaleza de la relación con el Estado que debe establecerse con el propósito de que el lugar de detención esté dentro del ámbito del Protocolo Facultativo: el lugar debe estar bajo la jurisdicción y control del Estado Parte. El lugar debe albergar o podría utilizarse para albergar personas detenidas por orden de una autoridad pública o a instigación suya o con su consentimiento expreso o tácito.<sup>5</sup>*

<sup>5</sup> Asociación para la Prevención de la Tortura. Op cit., p. 53.

## 2.4 Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes

Uno de los órganos que se crea con base en lo dispuesto por el protocolo facultativo es el Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. De acuerdo con lo establecido en el artículo 11 de este instrumento, su mandato es el siguiente:

- a) Visitar los lugares mencionados en el artículo 4 y hacer recomendaciones a los Estados parte en cuanto a la protección de las personas privadas de su libertad contra la tortura y otros tratos o penas cruellas, inhumanos o degradantes;*
- b) Por lo que respecta a los mecanismos nacionales de prevención:*
  - i) Asesorar y ayudar a los Estados parte, 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 personas privadas de su libertad contra la tortura y otros tratos o penas cruellas, inhumanos o degradantes;*
  - iv) Hacer recomendaciones y observaciones a los Estados parte con miras a reforzar la capacidad y el mandato de los mecanismos nacionales para la prevención de la tortura y otros tratos o penas cruellas, 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 cruellas, inhumanos o degradantes.*

Para que el Subcomité pueda cumplir con su mandato, los Estados parte se deben comprometer a lo siguiente:

- Recibir al Subcomité para la Prevención de la Tortura en su territorio y permitirle el acceso a todos los lugares de detención.*
- Compartir toda la información pertinente que el Subcomité para la Prevención pueda solicitar para evaluar las necesidades y medidas que deben adoptarse con el fin de fortalecer la protección de las personas privadas de su libertad contra la tortura y otras penas o tratos cruellas, inhumanos o degradantes.*



- *Alentar y facilitar los contactos entre el Subcomité para la Prevención y los mecanismos nacionales de prevención.*
- *Examinar las recomendaciones del Subcomité para la Prevención y entablar un diálogo con éste sobre las posibles medidas de aplicación.*

Asimismo, cada Estado debe concederle al Subcomité lo siguiente:

- *Acceso sin restricciones a toda la información acerca del número de personas privadas de libertad en lugares de detención y sobre el número de lugares y su emplazamiento.*
- *Acceso sin restricciones a toda la información relativa al trato de estas personas y a las condiciones de su detención.*
- *Acceso sin restricciones a todos los lugares de detención y a sus instalaciones y servicios.*
- *Posibilidad de entrevistarse con las personas privadas de 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.*
- *Libertad para seleccionar los lugares que desee visitar y las personas a las que desee entrevistar.*

Actualmente, el Subcomité está compuesto de 25 integrantes que asumen por un periodo de cuatro años, con la opción de reelegirse una sola vez.

Durante las sesiones se determina el programa de visitas, tras efectuar las consultas que considere oportunas, se notificará este programa a los Estados parte para que adopten las medidas necesarias para la realización de las visitas. El Subcomité comunicará sus recomendaciones y observaciones con carácter confidencial al Estado parte.

## **2.5 Acerca de los mecanismos nacionales de prevención de la tortura**

El Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, establece que cada Estado parte mantendrá, designará o creará uno o varios mecanismos nacionales independientes para la prevención de la tortura a nivel nacional.

Este nombramiento tiene que efectuarse a nivel constitucional o legal. Sobre este aspecto en particular, el Subcomité, en su Tercer Informe Anual, señaló que “el mecanismo nacional de prevención debería, de preferencia, ser establecido por ley o por la Constitución. Sus facultades, estructura e independencia funcional, mandato

y composición deberán ser establecidos en una ley especial, que deberá detallar las variadas calificaciones profesionales necesarias de los miembros del mecanismo, la forma en que serán nombrados, el periodo de sus funciones y las inmunidades que se les otorguen”.

Por otra parte, el artículo 18 del protocolo señala en su inciso 4 que “al establecer los mecanismos nacionales de prevención, los Estados parte tendrán debidamente en cuenta los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos”.

En relación con este punto en particular, también debe tomarse en cuenta lo señalado por el Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT), al establecer que:

*(...) algunos aspectos de los Principios de París no pueden aplicarse al marco de prevención del Protocolo Facultativo, mientras que otros son sustituidos por disposiciones más detalladas del Protocolo Facultativo. Debe recordarse que el cumplimiento de una INDH con los Principios de París no garantiza automáticamente que cumplirá con las disposiciones del Protocolo Facultativo. En ese contexto, el SPT considera que la acreditación de las INDH es un mecanismo complementario pero no debe utilizarse como un procedimiento de acreditación de los mecanismos nacionales en general, puesto que al Subcomité le corresponde hacer dichas valoraciones en casos específicos.*<sup>6</sup>

Las facultades que el protocolo facultativo otorga a los mecanismos nacionales de prevención, están contenidos en el art. 19 y son los siguientes:

- *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.*
- *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, inhumanos o degradantes, tomando en consideración las normas pertinentes de las Naciones Unidas.*
- *Hacer propuestas y observaciones acerca de la legislación existente o de los proyectos de ley en la materia.*

Asimismo, para que los mecanismos nacionales de prevención puedan cumplir con su mandato, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 del protocolo citado, el Estado debe comprometerse a concederles lo siguiente:

<sup>6</sup> Asociación para la Prevención de la Tortura y otros. El Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura/Manual para su implementación, San José, 2010, p. 99.

- *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.*
- *Acceso a toda la información relativa al trato de estas personas y a las condiciones de su detención.*
- *Acceso a todos los lugares de detención y a sus instalaciones y servicios.<sup>7</sup>*
- *Posibilidad de entrevistarse con las personas privadas de 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.<sup>8</sup>*
- *Libertad para seleccionar los lugares que deseen visitar y las personas a las que deseen entrevistar.*
- *El derecho a mantener contactos con el Subcomité para la Prevención, enviarle información y reunirse con él.*

El protocolo facultativo señala que ninguna autoridad o funcionario/a ordenará, aplicará, permitirá o tolerará ninguna sanción contra alguna 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 por este motivo.

<sup>7</sup> Según señala la Asociación para la Prevención de la Tortura, 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, considerando que 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. Del mismo modo, advierte 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.

<sup>8</sup> Sobre este tema la Asociación para la Prevención de la Tortura ha establecido que “en la legislación de implementación del Protocolo se deberá reconocer el derecho del MNP a entrevistar a los detenidos u otros 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. 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. 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 por su seguridad persona, de haberlo, es aceptable”. Cfr.: Asociación para la Prevención de la Tortura. Establecimiento y Designación de los Mecanismos Nacionales de Prevención, Ginebra, 2006, pp. 67-68.

Por otra parte, y en cuanto a la información recogida por el Mecanismo Nacional, el protocolo establece que la información confidencial obtenida por este órgano tendrá carácter reservado y que no podrán publicarse datos personales sin el consentimiento expreso de la persona interesada. Es decir, en sus informes el Mecanismo no podrá citar el nombre de las personas que entrevistó ni revelar información que permita identificarlas.

También es relevante que las personas entrevistadas por el Mecanismo Nacional sepan que están protegidas contra las represalias, y en este caso particular, luego de efectuadas las entrevistas y analizadas las circunstancias, el Mecanismo deberá determinar si realiza visitas posteriores a los centros de detención para comprobar que no se hayan tomado represalias contra las personas que brindaron información.

Al igual que sucede con el Subcomité, las autoridades competentes del Estado parte examinarán las recomendaciones emitidas por el Mecanismo y entablarán un diálogo con éste acerca de las posibles medidas a aplicar, pues, antes que la confrontación, de lo que se trata es de que el Mecanismo coopere con las autoridades estatales para mejorar el trato que se brinda a las personas privadas de libertad.

El Subcomité<sup>9</sup> estableció en su Primer Informe Anual, directrices preliminares para el establecimiento de los mecanismos nacionales de prevención. Posteriormente, el Subcomité ha desarrollado otras más estas directrices con base en sus informes anuales e informes de visitas a los Estados parte, y en su cuarto informe anual<sup>10</sup> emite el conjunto revisado de directrices relativas a los mecanismos nacionales de prevención, las que solicita se tomen en consideración al momento de crear, designar o establecer los mecanismos nacionales de prevención, las cuales son textualmente:

**Primero**  
**Principios básicos**

67. *El mecanismo nacional de prevención debe ser un complemento y no un sustituto de los actuales sistemas de supervisión, por lo que su creación no debe impedir la creación o el funcionamiento de otros sistemas complementarios.*
68. *El mandato y las facultades del mecanismo nacional de prevención deberán ajustarse a las disposiciones del Protocolo Facultativo.*

<sup>9</sup> Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, Primer Informe Anual, número CAT/C/40/2, Comité contra la Tortura, 40<sup>o</sup> periodo de sesiones, Ginebra, 28 de abril a 16 de mayo de 2008.

<sup>10</sup> Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, Cuarto Informe Anual, número CAT/C/46/2, Comité contra la Tortura, 46<sup>o</sup> periodo de sesiones, 9 de mayo a 3 de junio de 2011.

69. *El mandato y las facultades del mecanismo nacional de prevención deberán enunciarse de manera clara en forma de texto constitucional o legislativo.*
70. *Debe garantizarse la independencia funcional del mecanismo nacional de prevención.*
71. *La legislación pertinente debe especificar la duración del mandato del miembro o los miembros del mecanismo y los motivos de su destitución. La duración del mandato, que podrá ser prorrogable, debe ser la suficiente como para garantizar la independencia del funcionamiento del mecanismo nacional de prevención.*
72. *El alcance del mandato en relación con las visitas del mecanismo nacional de prevención debe abarcar todos los lugares de privación de libertad, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 4 del Protocolo Facultativo.*
73. *Deberá dotarse a los mecanismos nacionales de prevención de recursos suficientes para desempeñar su labor con eficacia, de conformidad con las condiciones exigidas en el Protocolo Facultativo.*
74. *El mecanismo nacional de prevención debe gozar de una total autonomía financiera y funcional en el ejercicio de las funciones, que se le encomiendan en el Protocolo Facultativo.*
75. *Las autoridades del Estado y el mecanismo nacional de prevención deberán emprender conjuntamente un proceso de seguimiento del mecanismo con miras a la aplicación de las recomendaciones que éste pueda formular.*
76. *No deberán ser objeto de sanción, represalia u otra inhabilitación como resultado de su actuación las personas que acudan al mecanismo nacional de prevención o a las que éste recurra en el desempeño de sus funciones con arreglo a lo dispuesto en el Protocolo Facultativo.*
77. *El funcionamiento eficaz del mecanismo nacional de prevención es una obligación permanente. La eficacia del mecanismo nacional de prevención debe ser evaluada periódicamente por el Estado y el propio mecanismo, teniendo en cuenta el parecer del Subcomité, a fin de mejorarla y fortalecerla en la manera necesaria y el momento oportuno.*

## **Segundo**

### **Cuestiones básicas en relación con la creación del mecanismo nacional de prevención**

#### **a) Designación o creación del mecanismo nacional de prevención**

78. *El mecanismo nacional de prevención se creará mediante un procedimiento público, transparente e inclusivo en el que participe un grupo ampliamente representativo de las partes interesadas, en particular la sociedad civil. Este mismo tipo de proceso debe emplearse en la selección y el nombramiento de los miembros del mecanismo nacional de prevención, que deben ajustarse a criterios hechos públicos.*
79. *Teniendo en cuenta los requisitos del artículo 18, párrafos 1 y 2, del Protocolo Facultativo, los miembros del mecanismo nacional de prevención deben poseer colectivamente los conocimientos y la experiencia necesarios que garanticen la eficacia de su funcionamiento.*
80. *El Estado debe garantizar la independencia del mecanismo nacional de prevención y abstenerse de nombrar miembros que ocupen cargos que puedan suscitar conflictos de intereses.*
81. *Los miembros del mecanismo nacional de prevención también deben asegurarse de no ocupar o acceder a cargos que puedan suscitar conflictos de intereses.*
82. *Habida cuenta de las disposiciones del artículo 18, párrafos 1 y 2, del Protocolo Facultativo, el mecanismo nacional de prevención deberá velar por que su personal sea ampliamente representativo y tenga las aptitudes y los conocimientos profesionales necesarios para que el mecanismo pueda desempeñar cumplidamente su mandato. Ello deberá incluir, entre otras cosas, conocimientos especializados pertinentes en materia jurídica y de atención de la salud.*

#### **b) Designación y notificación**

83. *El mecanismo nacional de prevención deberá crearse en el plazo de un año desde la entrada en vigor en el Estado del Protocolo Facultativo, a menos que en el momento de la ratificación se haya formulado la declaración prevista en el artículo 24 del Protocolo Facultativo.*
84. *El nombre del órgano designado como el mecanismo nacional de prevención deberá hacerse público mediante su promulgación a nivel nacional.*
85. *El Estado deberá notificar inmediatamente al Subcomité el órgano que haya sido designado mecanismo nacional de prevención.*

### **Tercero**

#### **Aspectos básicos del funcionamiento de un mecanismo nacional de prevención**

##### **a) Asuntos de la incumbencia del Estado**

- 86. El Estado deberá permitir las visitas del mecanismo nacional de prevención a todos los lugares donde se encuentren o se sospeche que puedan encontrarse personas privadas de libertad, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 4 y 29 del Protocolo Facultativo, que estén bajo su jurisdicción. A los efectos de las presentes directrices, la jurisdicción del Estado comprende todos los lugares sobre los que ejerce un control efectivo.*
- 87. El Estado debe garantizar que el mecanismo nacional de prevención pueda llevar a cabo visitas en la forma y con la frecuencia que el propio mecanismo decida. Ello incluye la posibilidad de entrevistarse con las personas privadas de su libertad y el derecho a realizar visitas sin previo aviso y en cualquier momento a todos los lugares de privación de libertad, de conformidad con las disposiciones del Protocolo Facultativo.*
- 88. El Estado debe garantizar que tanto los miembros del mecanismo nacional de prevención como su personal gocen de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones.*
- 89. El Estado no debe ordenar, aplicar, permitir o tolerar ninguna sanción, represalia u otra inhabilitación contra ninguna persona u organización por haberse comunicado con el mecanismo nacional de prevención o por haber proporcionado a éste alguna información, con independencia de su veracidad, y ninguna de estas personas u organizaciones sufrirá perjuicios de ningún tipo por este motivo.*
- 90. El Estado debe informar al mecanismo nacional de prevención de todo proyecto de ley que pueda estar examinándose y que sea pertinente para su mandato y permitir al mecanismo hacer propuestas u observaciones sobre toda política o ley en vigor o en proyecto. El Estado debe tomar en consideración las propuestas u observaciones que reciba del mecanismo en materia de esa legislación.*
- 91. El Estado debe publicar y difundir ampliamente los informes anuales del mecanismo nacional de prevención. También debe asegurarse de su presentación a la asamblea legislativa o parlamento nacional y de su examen por esa institución. Los informes anuales del mecanismo nacional de prevención también se transmitirán al Subcomité, que se encargará de su publicación en su sitio web.*

**b) Asuntos de la incumbencia del mecanismo nacional de prevención**

92. *El mecanismo nacional de prevención deberá desempeñar todos los aspectos de su mandato de una manera que no provoque conflictos de intereses reales o aparentes.*
93. *El mecanismo nacional de prevención, sus miembros y su personal deben estar obligados a revisar periódicamente sus métodos de trabajo y perfeccionar su formación con el fin de mejorar el desempeño de las funciones encomendadas en virtud del Protocolo Facultativo.*
94. *Cuando el órgano designado como mecanismo nacional de prevención desempeñe otras funciones además de los cometidos previstos en el Protocolo Facultativo, las funciones que desempeñe en cuanto mecanismo nacional de prevención deben tener lugar en una dependencia o un departamento distintos que cuenten con su propio personal y presupuesto.*
95. *El mecanismo nacional de prevención deberá establecer un plan o programa de trabajo que con el tiempo prevea visitas a todos los lugares donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 4 y 29 del Protocolo Facultativo, que estén bajo la jurisdicción del Estado. A tales efectos, la jurisdicción del Estado comprende todos los lugares sobre los que ejerce un control efectivo.*
96. *El mecanismo nacional de prevención debe planificar su trabajo y el uso de los recursos de tal modo que se puedan visitar los lugares de privación de libertad en la forma adecuada y con la frecuencia suficiente para lograr una contribución real a la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.*
97. *El mecanismo nacional de prevención debe presentar a las autoridades competentes del Estado propuestas y observaciones sobre la política y la legislación en vigor o en proyecto que considere pertinentes para su mandato.*
98. *El mecanismo nacional de prevención debe preparar informes tras sus visitas, así como un informe anual y cualquier otro tipo de informe que considere oportuno. En los informes, cuando proceda, se formularán recomendaciones dirigidas a las autoridades competentes. En las recomendaciones del mecanismo nacional de prevención se deberán tener en cuenta las normas pertinentes de las Naciones Unidas en materia de prevención de la tortura y otros malos tratos, incluidas las observaciones y recomendaciones del Subcomité para la Prevención de la Tortura.*



99. *El mecanismo nacional de prevención debe velar por que quede totalmente protegida la información confidencial que obtenga en el desempeño de su labor.*
100. *El mecanismo nacional de prevención debe velar por tener la capacidad de entablar y por entablar un diálogo significativo con el Estado sobre la aplicación de sus recomendaciones. Asimismo, deberá hacer todo cuanto esté a su alcance para hacer un seguimiento de la aplicación de las recomendaciones que el Subcomité haya podido formular en relación con el país y a tal fin se coordinará con el Subcomité para la Prevención de la Tortura.*
101. *El mecanismo nacional de prevención debe procurar establecer y mantener contactos con otros mecanismos nacionales de prevención a fin de intercambiar experiencias y mejorar su eficacia.*
102. *El mecanismo nacional de prevención debe procurar establecer y mantener contacto con el Subcomité para la Prevención de la Tortura con arreglo a lo dispuesto en el Protocolo Facultativo y a los fines en él establecidos.*

Asimismo, cuando una institución nacional de derechos humanos es designada como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (conocido por las siglas MNP en Costa Rica), la Asociación para la Prevención de la Tortura sugiere que se adopten una serie de acciones para cumplir el mandato planteado en el protocolo facultativo.

En ese sentido, la Asociación señala que “las instituciones existentes por lo general tendrán que modificar su fundamento legal y hacer ajustes operativos clave (con respecto al personal, financiamiento, prioridades institucionales, metodología, etc.) a fin de asumir el mandato del MNP. Por tanto, las instituciones deben evaluar su funcionamiento a la luz de los requerimientos del OPCAT <sup>11</sup>, con un énfasis particular en los siguientes aspectos: Identificar los recursos asignados específicamente al MNP y la necesidad de recursos adicionales (humanos, logísticos y financieros); definir la organización interna (estructura) de la institución, particularmente en relación con cuál (es) departamento (s) llevará (n) a cabo las tareas del MNP; y definir los métodos de trabajo del MNP, particularmente en relación con la adopción de un enfoque preventivo” <sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Siglas en inglés con las que se conoce el protocolo facultativo.

<sup>12</sup> Asociación para la Prevención de la Tortura. Op cit., pp. 250-251.

En su Tercer Informe Anual de Labores, el Subcomité para la Prevención de la Tortura estableció que “en el caso de que se designen como mecanismos nacionales de prevención a instituciones ya existentes, como el Defensor del Pueblo o la institucional nacional de derechos humanos, se deberá realizar una distinción clara entre estas instituciones, que generalmente reaccionan ante un hecho determinado, y los mecanismos nacionales de prevención, que tienen tareas preventivas. En estos casos, el mecanismo deberá constituirse como una unidad o departamento separado, con su propio personal y presupuesto”.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes, Tercer Informe Anual, abril de 2009 a marzo de 2010, CAT/C/44/2, Comité contra la Tortura, 44<sup>o</sup> periodo de sesiones, Ginebra, 26 de abril a 14 de mayo de 2010.

## III Proceso de diseño e implementación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en Costa Rica

### 3.1 Antecedentes

Costa Rica fue uno de los estados que tuvo un importante papel como gestor y negociador del proyecto del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes en una segunda versión. Presidió su negociación durante 10 años hasta que fue aprobado en la Organización de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 2002, con 127 votos a favor. De esta forma, el protocolo fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 57/199, del 18 de diciembre de 2002.

El 4 de febrero de 2003, Costa Rica suscribió el protocolo y el 25 de noviembre de 2005 fue publicada la Ley N° 8459, denominada *Aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*.

Dada la independencia demostrada por la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica por su trabajo de visitas a lugares de detención, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto sometió a su consideración la posibilidad de ser designada como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, lo cual fue aceptado por la institución.

Es así como el 19 de febrero de 2007 se designó a la Defensoría como Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura, mediante el Decreto Ejecutivo N° 33568-RE-MSP-G-J, aunque para esa fecha no pudo entrar en funcionamiento, ya que no se contaba con los recursos necesarios para ello. La Defensoría realizó un continuo cabildeo ante las autoridades hacendarias para conseguir los recursos materiales necesarios para que el Mecanismo iniciara labores. Dicha designación se dio en el cuarto periodo de mandato de la ex Defensora de los Habitantes, Dra. Lisbeth Quesada Tristán.

Oficialmente, el Mecanismo inició sus funciones el 19 de enero de 2009 como unidad adscrita al despacho del jerarca Institucional e independiente de las direcciones de Defensa de la Defensoría de los Habitantes, por lo que hasta el 2014 tiene cinco años de funcionar.

## 3.2 Descripción de escenarios

### 3.2.1 Creación y facultades de la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica

La aprobación de la Ley N° 7319, del 17 de noviembre de 1992, que creó la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica, fue el resultado de un largo proceso de discusión legislativa que se inició el 5 de noviembre de 1985 con la presentación del proyecto por iniciativa del Poder Ejecutivo.

Al crearse la institución y abrir sus puertas en octubre de 1993, se estableció una garantía para la protección de los derechos e intereses de las y los habitantes y el adecuado funcionamiento del sector público. Además, se contemplaron las funciones de promoción y divulgación de derechos.

Con el marco normativo que la rige, la Defensoría de los Habitantes se convirtió en la primera expresión de una forma de control que no se fundamenta en un poder sancionatorio, sino en el ejercicio de una magistratura de influencia, entendida ésta como una posición social y jurídicamente legitimada que le otorga peso a sus recomendaciones.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 1º de la Ley N° 7319, Ley de la Defensoría de los Habitantes, la atribución general de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica es proteger los derechos e intereses de sus habitantes y velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho. Además, deberá promocionar y divulgar los derechos de las y los habitantes.

Asimismo, y conforme lo establece el artículo 12 de la misma ley, la Defensoría puede iniciar, de oficio o a petición de parte, cualquier investigación que conduzca al esclarecimiento de las actuaciones materiales, de los actos u omisiones de la actividad administrativa del sector público. Sin embargo, no puede intervenir en forma alguna en las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones y no podrá conocer las quejas sobre las cuales esté pendiente una resolución judicial, en cuyo caso suspenderá su actuación, aunque podrá investigar sobre los problemas generales planteados en las quejas presentadas (artículo 19).

Toda persona física o jurídica puede dirigirse a la Defensoría de los Habitantes a solicitar sus servicios de forma verbal o escrita, sin costo alguno y sin formalidades especiales. Admitida la queja, la Defensoría iniciará la investigación que juzgue conveniente, la cual deberá ser sumaria e informal.

### 3.2.2 Designación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de Costa Rica

La designación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de Costa Rica se efectuó vía Decreto Ejecutivo N° 33568-RE-MSP-G-J, el cual en lo que interesa indica lo siguiente:

*Artículo 1. Reconocer a la Defensoría de los Habitantes de la República como el mecanismo y órgano nacional encargado de realizar las visitas de prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, previstas en el marco del Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes.*

*Artículo 2. La función de la Defensoría de los Habitantes como Mecanismo Nacional de Prevención, hasta tanto no se emita la ley correspondiente, se enmarca de manera provisional dentro de las inspecciones que habitualmente realiza esta institución en los diversos centros penitenciarios, de detención o de aprehensión administrativa.*

*Artículo 3. Las visitas que el mecanismo nacional de prevención realice comprenderán los centros de detención adscritos al Ministerio de Justicia y Gracia y el Ministerio de Seguridad Pública, Gobernación y Policía, los que brindarán el apoyo necesario a la Defensoría de los Habitantes para el cumplimiento de su papel como mecanismo nacional.*

De acuerdo con esta normativa, el Estado costarricense facultó de manera parcial al Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) para el cumplimiento del mandato que establece el protocolo facultativo, dado que era necesario emitir la ley correspondiente. Por esta razón, de forma provisional, su labor se enmarcaría dentro de las inspecciones que la Defensoría de los Habitantes realizaba en los centros de aprehensión o detención administrativa y en los diversos centros penitenciarios, aunque no contempló las inspecciones en los centros de detención a cargo del Poder Judicial.

Dicha restricción resultaba en incumplimiento estatal del protocolo facultativo, puesto que el instrumento plantea en su artículo 4 que “por privación de libertad se entiende 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”.

Con el fin de subsanar el incumplimiento al que se hace referencia en el párrafo anterior, el día 5 de octubre de 2011, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura redactó un proyecto de ley que fue presentado a la corriente legislativa por los integrantes de la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa, Proyecto de Ley N° 18.273, Creación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, el cual fue firmado por todas las diputadas y los diputados que conforman

la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa. Este proyecto vendría a solventar la competencia para inspeccionar los centros de detención a cargo del Poder Judicial. Además se buscaba brindar seguridad jurídica al trabajo del Mecanismo y fortalecer su ámbito de competencia, garantizando su permanencia en el tiempo sin importar los contextos políticos, sociales y económicos que pueda afrontar Costa Rica a futuro.<sup>14</sup>

La exposición de motivos de dicho proyecto señala que:

*(...) en consideración a la especificidad de la labor del Mecanismo Nacional de Prevención que deriva de las funciones establecidas en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura, Ley N° 8459, resulta fundamental contar con el reconocimiento legal por parte del Estado para desarrollar de manera amplia y sostenida este mandato, garantizando la independencia funcional y de criterio. La posibilidad de incrementar la periodicidad de las inspecciones, así como asegurar la presencia en todos y cada uno de los lugares de detención, conforme con los parámetros del artículo 4 del Protocolo Facultativo, Ley N° 8459, por medio de un Mecanismo Nacional de Prevención que goce de alta credibilidad y legitimidad en su actuar, es una meta que como país debe concretarse mediante la promulgación de una ley como la que se plantea.*

El proyecto de ley contempla la naturaleza del órgano, cómo se nombrará al personal, las facultades del MNP, los compromisos que adquiere el Estado costarricense con su creación, entre los cuales están el acceso a la información, el deber de colaboración que tienen las instituciones públicas para con el Mecanismo, la prohibición de sanciones y la confidencialidad de la información, las inmunidades de su personal, los informes anuales del Mecanismo, la obligación de las instituciones públicas de considerar las recomendaciones emitidas, y del contacto con el Subcomité para la Prevención de la Tortura.

El 22 de agosto de 2012, el proyecto de ley fue dictaminado en forma unánime por la Comisión de Derechos Humanos y el 1° de octubre de 2012 ingresó al plenario a la orden del día en el lugar número 73.

<sup>14</sup> Sobre la necesidad de que los mecanismos nacionales de prevención sean nombrados mediante un texto legal o constitucional, la Asociación para la Prevención de la Tortura ha indicado que “la independencia del MNP se verá socavada si el gobierno tiene autoridad legal para, a su antojo, disolver o reemplazar 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”, Asociación para la Prevención de la Tortura/ Establecimiento y Designación de Mecanismos Nacionales de Prevención. APT. Suiza, 2006, pág. 43.

Con su aprobación se vendría a solventar y ratificar la competencia del Mecanismo para inspeccionar los centros de detención judiciales, administrativos y penitenciarios. Además, también se le brindará seguridad jurídica y se fortalecerá su ámbito de competencia, garantizando su permanencia en el tiempo sin importar los contextos políticos, sociales y económicos que pueda afrontar Costa Rica a futuro, según lo señala el protocolo facultativo.

Por tal motivo se han efectuado llamados al Poder Legislativo respecto a la necesidad de aprobar dicho Proyecto de Ley para que así el Estado costarricense cumpla con las obligaciones adquiridas al ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura, de nombrar el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura mediante Legislación Nacional.

### 3.3 Implementación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de Costa Rica

Con anterioridad a la creación del MNP, la función de inspección en lugares de detención fue realizada por las direcciones de la Defensoría de los Habitantes que tramitan y resuelven las quejas presentadas por la población privada de libertad. Aunque estas inspecciones se efectuaban con una óptica preventiva, es innegable que la mayor parte del trabajo desarrollado tenía que ver con la investigación y trámite de las denuncias individuales que se recibían de las personas privadas de libertad en esos establecimientos.

El protocolo facultativo establece que la labor del MNP es de **naturaleza eminentemente preventiva**, es decir, que tiene a su cargo un sistema de visitas periódicas en lugares donde hay personas privadas de libertad. Se trata de a través de un trabajo de observación y visitas continuas, se garantice la protección de los derechos de las personas privadas de libertad contra cualquier acto de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Por lo tanto y luego de analizar de qué manera se implementaría lo dispuesto en el protocolo, a través del Acuerdo N° 1434 del 16 de enero de 2009, la Defensoría de los Habitantes creó la **Unidad del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura**, adscrita al despacho del jerarca institucional, girando las siguientes instrucciones: modificación del Estatuto Autónomo de Organización de la Defensoría de los Habitantes, con el fin de incluir al Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura dentro de la organización del despacho de el o la Jerarca Institucional; creación de las plazas del personal dentro de la Relación de Puestos y dotación al Mecanismo del espacio físico y de los recursos materiales necesarios para su funcionamiento.

La Defensoría de los Habitantes optó por crear una unidad especializada para cumplir la función preventiva encomendada por el protocolo, mientras que las demás direcciones de Defensa, continúan encargadas de la parte reactiva, es decir, del trámite y resolución de las denuncias individuales recibidas.

La diferencia entre una labor preventiva y otra reactiva es ejemplificada por la Asociación para la Prevención de la Tortura de la siguiente manera:

*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. 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 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”, Asociación para la Prevención de la Tortura. Establecimiento y Designación de Mecanismos Nacionales de Prevención, Ginebra, 2006, pp. 15-16.*



Otro aporte realizado por esta Asociación es el siguiente:

*“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 visitar de carácter preventivo”,* Asociación para la Prevención de la Tortura. Establecimiento y Designación de Mecanismos Nacionales de Prevención, Ginebra, 2006, pp. 28-29.

Esta división de funciones quedó plasmada mediante el Acuerdo N° 1527 emitido por el Despacho del jerarca institucional, mediante el cual se dicta el Manual de Procedimientos del MNP, y por medio de la directriz N° 006-09 que establece la coordinación que deberá realizarse entre el Mecanismo y las demás oficinas de la Defensoría de los Habitantes.

Una institución de derechos humanos que haya sido designada como Mecanismo Nacional de Prevención, no puede pretender que éste último se encargue de tramitar y resolver situaciones individuales descubiertas en una inspección, pues esto sería desnaturalizar su función preventiva. Para ello, se hace indispensable establecer **mecanismos de coordinación interna** con el fin de que estas denuncias sean tramitadas por las áreas encargadas de hacer las investigaciones correspondientes.

El equipo del MNP debe estar conformado por dos profesionales del Derecho (una abogada y un abogado) y un politólogo. También se encuentra incorporado el personal médico de la Defensoría de los Habitantes, quien colabora con el monitoreo de los lugares de detención y evalúa la infraestructura, las condiciones sanitarias, de higiene y de salud ocupacional, el servicio de salud y el respeto y protección de los derechos humanos de las personas privadas de libertad, lo que se refleja en la riqueza de su aporte técnico en la preparación de los informes de inspección de dichos lugares.

Un aspecto adicional fue la creación de un enlace dentro de la página web <sup>15</sup> de la Defensoría, para permitir a las personas usuarias obtener información acerca de la tarea del Mecanismo. Esta instancia determinó como una necesidad **capacitar sobre el mandato del MNP** a todas aquellas **autoridades públicas** a cargo lugares de detención. Esta capacitación contempló los siguientes aspectos: conceptualización de la tortura y de los malos tratos, instrumentos internacionales de derechos humanos que prohíben la tortura y establecen mecanismos de protección para las víctimas, especial referencia a la Convención, el protocolo facultativo y la forma en la que el Mecanismo realizará las visitas a lugares de detención.

Las sesiones de capacitación fueron sumamente provechosas, pues permitieron el intercambio de opiniones entre las autoridades y el personal del MNP, con especial énfasis en que se aclarara la naturaleza preventiva y de cooperación para con las autoridades estatales. Desde ese momento no hay restricción alguna para que el personal ingrese en el momento en que así lo requiera, y sin previo aviso, a los lugares de aprehensión, detención y privación de libertad.

### 3.4 Asesoramiento externo recibido por la Defensoría de los Habitantes y el MNP de Costa Rica

En todo este proceso, la Defensoría de los Habitantes contó con el apoyo de la Asociación para la Prevención de la Tortura, organización no gubernamental con sede en Suiza, cuyo objetivo general es la prevención de la tortura y los malos tratos. No hubo cooperación de otras instituciones nacionales de derechos humanos porque en ese momento la Defensoría fue designada como el segundo Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura que se constituyó en Latinoamérica. Este punto será desarrollado en el siguiente apartado con mayor profundidad.

<sup>15</sup> En este enlace se puede acceder a los informes anuales del 2009 al 2013 ([http://www.dhr.go.cr/prevencion\\_de\\_la\\_tortura/index.html](http://www.dhr.go.cr/prevencion_de_la_tortura/index.html)).

## **4 Acciones, herramientas y forma de trabajo del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de Costa Rica**

Es criterio del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura que se requieren de las siguientes acciones y herramientas para desarrollar un adecuado sistema de monitoreo de los lugares de detención:

### **4.1 Creación de una base de datos de los lugares de detención**

Una de las primeras acciones que se desarrolló de manera inmediata a la creación del MNP, fue la creación de una base de datos con todos los lugares de detención, fueran de detención administrativa o judiciales, establecimientos penitenciarios, lugares de aprehensión para extranjeros, hospitales psiquiátricos, entre otros.

Es ideal que la base de datos contenga el nombre de las personas a cargo de los establecimientos, sus superiores jerárquicos, la dirección del lugar, números de teléfono y correo electrónico, fax, para efectuar las notificaciones correspondientes de los informes de inspección. En relación con esta base de datos hay que recordar que el protocolo facultativo en su artículo 20, inciso a), señala que los Estados parte deben proporcionar esa información y se comprometen a concederles a los mecanismos nacionales de prevención “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 emplazamiento”. Con estos datos el MNP elabora el cronograma de visitas a los lugares de detención.

### **4.2 Elaboración de un programa o cronograma de visitas**

El MNP define los lugares de detención visitar y la frecuencia de las visitas: trimestral, semestral o anual, de acuerdo a los recursos disponibles.

En ocasiones, el cronograma puede alterarse considerando situaciones emergentes, o cuando se decide aumentar la cantidad de visitas e en determinado lugar de detención para evitar que se tomen represalias contra las personas privadas de libertad o el personal del establecimiento.

### 4.3 Herramientas de monitoreo

Otro aspecto importante con el que debe contar todo Mecanismo Nacional de Prevención son las herramientas de monitoreo, guía fundamental para la preparación y desarrollo de las visitas en los lugares de detención. Estas consisten en un listado detallado de aspectos a observar durante la visita, de acuerdo con las características de cada lugar de detención y la normativa que los regula.

Así por ejemplo, hay herramientas diferenciadas para los lugares de detención administrativa, establecimientos penitenciarios, detención judicial, aprehensión para extranjeros, hospitales psiquiátricos o albergues, entre otros sitios.

### 4.4 Informes de inspección

El MNP debe definir la estructura de los informes de inspección tras realizarlas visitas. Un ejemplo es el siguiente:

- Situaciones detectadas durante la visita.
- Consideraciones que se formulan a partir de lo observado y en las que se cita la normativa nacional e internacional relacionada con la tortura y los malos tratos, condiciones materiales y trato para las personas privadas de libertad, o cualquier otra que sea útil para fundamentar la posición y las recomendaciones del Mecanismo.
- Listado de autoridades estatales a quienes se les notifica el informe.
- Recomendaciones.

### 4.5 Circulares para garantizar el acceso del MNP en los lugares de detención

En vista de que el MNP tiene abiertos canales de comunicación con las autoridades estatales a cargo de lugares de detención, solicitó la emisión de circulares en las que se establece que cada persona a cargo de los lugares de detención debe facilitar el acceso a los establecimientos. Esta herramienta ha facilitado las labores del Mecanismo cuando hace las visitas correspondientes.

### 4.6 Consolidación de un sistema de monitoreo

Tal y como lo establece el artículo 1º del protocolo facultativo, el objetivo de este instrumento es establecer un sistema de visitas periódicas a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes a los lugares con personas privadas de libertad, para prevenir la tortura y otros malos tratos.

Las visitas continuas tienen como finalidad crear un efecto disuasivo ante las autoridades estatales, pues es claro que el ingreso frecuente y sin previo aviso de un órgano como el MNP previene la comisión de actos de tortura o malos tratos y vela por las condiciones de las personas privadas de libertad en los establecimientos.

El MNP puede realizar **visitas exhaustivas**, de más de un día de duración con entrevistas, verificación de condiciones materiales y revisión de registros.

Las **visitas ad hoc** buscan verificar el cumplimiento de las recomendaciones del MNP, o bien, dar seguimiento para evitar que se tomen represalias contra las personas privadas de libertad o personal que haya sido entrevistado en ocasiones anteriores.

Las **visitas temáticas** son las que se efectúan cuando el Mecanismo realiza alguna investigación sobre un tema en particular, por ejemplo, salud o seguridad. Todas las visitas pueden ser realizadas cualquier día de la semana, sea de día o de noche.

Hay lugares de detención que ameritan menos visitas que otros, si se considera la existencia de ciertas condiciones que los hacen propensos a que se produzcan actos de tortura o malos tratos.<sup>16</sup> Este será un análisis que el Mecanismo deberá realizar año con año, considerando una serie de aspectos tales como los informes de inspección emitidos con anterioridad, las recomendaciones formuladas, las necesidades de las personas privadas de libertad que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad, y los resultados del análisis de la realidad del país (aspectos de seguridad ciudadana, recursos humanos, financieros, etc.).

<sup>16</sup> Sobre este aspecto, la Asociación para la Prevención de la Tortura ha señalado que “ciertas categorías de lugar de detención conllevan por naturaleza mayores riesgos que se cometan malos tratos y, por ende, deberán ser objeto de visitas pormenorizadas al menos una vez al año, en promedio, como por ejemplo, las comisarías o estaciones de policía, los centros de detención preventiva y 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 quizá alcance aquí el grado máximo. El movimiento y recambio de las personas detenidas que permanecen en comisarías es normalmente rápido e importante. 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”.

## 4.7 Etapas del sistema de monitoreo

El sistema de monitoreo verdaderamente consolidado consta de varias etapas:

### 4.7.1 Preparación de la visita

Esta etapa implica una reunión previa del personal del MNP con el fin de tomar en consideración las visitas efectuadas con anterioridad al centro que se desea visitar, los informes emitidos, el cumplimiento de las recomendaciones y un análisis de la normativa que regula el centro, para completar el estudio y llegar a un acuerdo sobre cómo realizar la observación y la forma en que se realizarán las entrevistas.

### 4.7.2 La visita

Inicia con la entrevista a la persona responsable del centro, a quien se le informa en qué consiste el mandato del Mecanismo, el recorrido que se va a efectuar para verificar las condiciones materiales del lugar, las entrevistas a realizar con las personas privadas de libertad como con el personal del centro y la revisión de los registros. En el caso de Costa Rica, no es costumbre de directores o directoras del centro acompañar al MNP en la visita, al que se le da total libertad de acceso en el lugar.

Iniciado el recorrido, se procede a observar los siguientes aspectos:

- a) **Condiciones materiales:** se recorre varias áreas, comenzando por donde se preparan los alimentos, el sitio donde se prestan los servicios de salud, el área educativa y laboral, los espacios de recreación y de prácticas religiosas, la infraestructura donde se ubica a las personas privadas de libertad y donde labora el personal del centro. Se constatan las condiciones sanitarias, de iluminación y ventilación. También se verifica si hay condiciones de sobrepoblación o hacinamiento.

Luego se procede a verificar las condiciones de aislamiento, los registros de detención, cómo se regulan los procedimientos disciplinarios, los procedimientos para que las personas privadas de libertad interpongan quejas, si se separa a la población privada de libertad por categorías y qué atención se brinda a las población que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad (mujeres, personas adultas mayores, niños, niñas, adultos jóvenes, personas con discapacidad, población indígena, personas con trastornos mentales).

- b) **Condiciones laborales del personal:** se visitan las oficinas, se revisan los recursos materiales con que cuentan para realizar su labor, se confirma si reciben capacitación y se inspeccionan los dormitorios del personal.

**Entrevistas a personas privadas de libertad:** para comenzar se deben realizar en un sitio donde ninguna autoridad vea o escuche. Las preguntas recaban información acerca del trato que se les brinda, las condiciones materiales, el contacto con la familia y con exterior, el ejercicio del derecho a la educación, recreación, religión y trabajo. Hay que realizar el mayor número de entrevistas posible. También es útil preguntar e cómo fue tratada en los centros de detención de corta estancia, como los administrativos o judiciales, donde hay gran movimiento de personas detenidas y que son los más propensos a que se produzcan actos de tortura o malos tratos.

El personal del Mecanismo siempre informa a las personas que entrevista que su identidad no será revelada, garantizando con ello su protección y evitando que se tomen represalias en su contra, salvo que éstas autoricen expresamente su divulgación. Esto encuentra su fundamento en el artículo 21 del protocolo facultativo que establece que “ninguna autoridad o funcionario ordenará, aplicará, permitirá o tolerará ninguna sanción contra ninguna 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”.

La observación, entrevistas realizadas y la revisión de los registros del establecimiento, permiten triangular la información y verificarla a través de varias fuentes, para así obtener las conclusiones correspondientes.

Una vez finalizada la visita, el personal del MNP sostiene otra reunión con la autoridad a cargo del centro, a quien se le hace una devolución acerca de los hallazgos, y a quien se le indica que sobre la visita realizada se preparará un informe, el cual se le notificará al igual que a sus autoridades jerárquicas inmediatas. Valga aclarar que el detalle de la visita descrita en párrafos anteriores refiere a lugares de detención como establecimientos penitenciarios, debiendo el MNP ajustar los procedimientos de visita a los lugares de detención administrativa o judicial, todo conforme a las características y normativa de cada cual.

#### **4-7.3 Reunión con las autoridades estatales / informes de inspección**

Una vez que finaliza la entrevista, el Mecanismo Nacional de Prevención debe preparar el reporte correspondiente, que en el caso costarricense se denomina informe de inspección. En este documento se plasman los hallazgos encontrados durante la visita y las consideraciones y se emiten las recomendaciones correspondientes.

Es una práctica del MNP costarricense reunirse con las autoridades estatales para ponerlas en conocimiento de los resultados de la visita. A manera de ejemplo, se puede mencionar que en relación con los establecimientos penitenciarios, el Mecanismo sostiene una reunión mensual con las autoridades del Ministerio de Justicia, con el fin de dialogar acerca de los resultados de las visitas realizadas.

Estos encuentros son de suma utilidad pues de forma inmediata se inicia un diálogo constructivo con las autoridades estableciendo posibles soluciones a los problemas detectados. Debe enfatizarse que el MNP no es un órgano confrontativo sino que trata de cooperar con las autoridades con el fin de prevenir actos de tortura o malos tratos.

#### **4.7.4 Seguimiento de las recomendaciones emitidas**

El MNP deberá brindar el seguimiento correspondiente a las recomendaciones emitidas a las autoridades estatales, con el fin de verificar que las mismas se hayan cumplido.



## 5 Condiciones fundamentales de trabajo de los mecanismos nacionales de prevención

Al analizar los cinco años de labor del Mecanismo Nacional de Prevención de Costa Rica, se puede identificar cuáles son las condiciones fundamentales para que un organismo de este tipo cumpla con las obligaciones y estándares establecidos por el Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, los Principios de París y los informes del Subcomité para la Prevención de la Tortura.

Los mecanismos deben contemplar cuatro condiciones fundamentales de trabajo para desarrollar en forma positiva la prevención de la tortura y los malos tratos en los lugares de detención.

### 5.1 La independencia

El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura debe ser independiente de las autoridades estatales. Por eso se debe garantizar que la creación, designación o establecimiento del mecanismo se realice a través de un texto legal o constitucional.

La independencia implica que la institución designada como mecanismo pueda nombrar a su propio personal, establecer su reglamento y definir sus procedimientos internos, sin que órganos externos intervengan. Además, sería deseable que el personal del mecanismo no ocupe o haya ocupado recientemente cargos en el Poder Ejecutivo o Judicial, ya que la instancia debe dialogar con las autoridades estatales y si tuvieron vínculos la relación no procede, ya que se trata de que asuman recomendaciones a implementar, para prevenir la tortura y los malos tratos y mejorar las condiciones de las personas privadas de libertad. Por otro lado, no debe dejarse de lado que en las visitas que realiza el Mecanismo se recaba información confidencial, que no podría ser puesta en conocimiento de las autoridades estatales.

El personal del MNP debe contar con independencia de criterio para aplicar el sistema de monitoreo en los lugares de detención y preparar los informes de inspección, aún y cuando el Mecanismo forme parte de una Institución Nacional de Derechos Humanos. Además requiere de independencia funcional, fundamental para determinar los centros de detención a visitar, establecer la calendarización, frecuencia y horario de las visitas, aplicar el sistema de monitoreo y para dialogar con las autoridades estatales que considere necesarias.

Hay que recordar que el artículo 18 del protocolo facultativo establece en su inciso 1 que “los Estados parte garantizarán la independencia funcional de los mecanismos nacionales de prevención, así como la independencia de su personal”.

## **5.2 El equipo de trabajo interdisciplinario**

El artículo 18, inciso 2, del protocolo facultativo señala que “los Estados parte tomarán las medidas necesarias a fin de que los expertos del mecanismo nacional tengan las capacidades 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”. El equipo de trabajo del MNP debe ser interdisciplinario (profesionales del Derecho, Ciencias Políticas, Medicina, Psicología, Trabajo Social, entre otros) y estar capacitado para realizar sus funciones.

## **5.3 Acceso a presupuesto**

El presupuesto destinado al MNP resulta esencial e imprescindible para el desarrollo del trabajo. Este debe incluir los recursos humanos, salarios del personal, viáticos, disposición de vehículos, combustible, recursos materiales (cámaras fotográficas, computadoras, escritorios, teléfonos, etc.), entre otros aspectos.

## **5.4 División de funciones dentro de la institución nacional de derechos humanos**

Tal y como consta en apartados anteriores, el Subcomité para la Prevención de la Tortura en su Tercer Informe Anual señaló que en caso de que se designara como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura a una institución nacional de derechos humanos, deberá constituirse como una unidad o departamento separado, con su propio personal y presupuesto. La finalidad es poder diferenciar entre la labor preventiva del Mecanismo de la labor reactiva de la institución.

## 6 Insumos para evaluar la experiencia

El MNP no ha realizado evaluaciones sobre la experiencia desarrollada desde su creación, salvo los análisis desarrollados con la Asociación para la Prevención de la Tortura durante las capacitaciones y talleres sobre planes anuales operativos y de planeación estratégica. Estos insumos han servido de fundamento para mejorar las acciones y herramientas que deben aplicarse para consolidar y mejorar el sistema de monitoreo día con día.

Sin embargo, en 2013 el Subcomité para la Prevención de la Tortura retroalimentó el Informe anual de labores del MNP del año 2011 con las siguientes sugerencias:

- *Incorporar un punto en que se analice la incidencia de las recomendaciones que el MNP realiza en sus diferentes visitas, ubicando indicadores de cumplimiento total, parcial, nulo u otros. Si bien en el informe se evidencia que varias recomendaciones fueron aceptadas e implementadas por las autoridades estatales pertinentes, y que otras, por el contrario, no fueron tomadas en cuenta y por lo mismo la situación no ha variado o incluso ha empeorado; en opinión del SPT, resultaría de mucha ayuda sistematizar y sintetizar esa información de manera global y anual. A este respecto, el SPT invita al MNP a evaluar la conveniencia de categorizar el tipo de recomendaciones dependiendo de la complejidad de las problemática evidenciadas.*
- *Incluir en los cuadros que resumen las visitas realizadas a los lugares de privación de libertad, una referencia al universo total de cada uno de ellos, evidenciando así el porcentaje de centros visitados con relación al total de centros existentes en el país.*
- *Añadir un cuadro que registre las visitas de seguimiento y una breve explicación de los criterios utilizados para realizarlas.*
- *Dar cuenta de las relaciones y alianzas con diversos actores incluyendo organizaciones de la sociedad civil de Costa Rica, así como con MNP de otros países.*

- *Incluir información sobre las visitas realizadas por el MNP a instituciones privadas que sean lugares de privación de libertad o sobre las razones por las cuales se decidió no visitar tales instituciones.*
- *Incluir información sobre las medidas adoptadas para evitar represalias contra las personas que aporten información al MNP.*

El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de Costa Rica tomará en cuenta las sugerencias del Subcomité para la Prevención de la Tortura para mejorar el cumplimiento de su mandato, lo cual hará constar en sus próximos informes anuales.

## 7 Bibliografía

- Asociación para la Prevención de la Tortura. Establecimiento y Designación de los Mecanismos Nacionales de Prevención, Ginebra, 2006.
- Asociación para la Prevención de la Tortura. Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura. Manual para su implementación, San José, 2010.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984.
- Cómo hacer valer los derechos de las víctimas de la tortura: Un manual sobre los procedimientos de presentación de denuncias individuales ante los órganos de tratados de las Naciones Unidas. Sara Joseph, Katie Mitchell, Linda Gyork y Carin Benninger-Budel. Serie de manuales de la OMCT, Vol. 4, 2006, editor de la Serie: Boris Wijkström.
- Protocolo Facultativo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.
- Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Primer Informe Anual, número CAT/C/40/2, Comité contra la Tortura, 40º periodo de sesiones, Ginebra, 28 de abril a 16 de mayo de 2008.
- Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Tercer Informe Anual, abril de 2009 a marzo de 2010, CAT/C/44/2, Comité contra la Tortura, 44º periodo de sesiones, Ginebra, 26 de abril a 14 de mayo de 2010.
- Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Cuarto Informe Anual, número CAT/C/46/2, Comité contra la Tortura, 46º periodo de sesiones, 9 de mayo a 3 de junio de 2011.







Implementada por  
**giz** Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

