



**INFORME COMPLEMENTARIO SOBRE LA SITUACIÓN
DE LA TORTURA EN EL PERÚ: RECOMENDACIONES
SOBRE LA ADOPCIÓN DE LA LEY N° 30394 POR LA QUE
SE DESIGNA A LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO COMO
MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN**

ENERO 2016

La Comisión de Derechos Humanos- Perú, COMISEDH, es una asociación civil sin fines de lucro, con 35 años de experiencia en la defensa y promoción de los derechos humanos y la afirmación de la ciudadanía y la democracia en el Perú. COMISEDH realiza para el cumplimiento de sus objetivos, acciones de investigación, elaboración de propuestas de normas y políticas públicas, incidencia política, capacitación, comunicación, educación, asistencia legal y vigilancia ciudadana bajo enfoques de género, derechos humanos e interculturalidad. COMISEDH es fundadora de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH) en 1985. El ámbito de su trabajo es nacional, con énfasis en la región centro-sur andina del país. COMISEDH es la organización más importante en la lucha por la erradicación de la tortura en el país, y coordina el Grupo de Trabajo Contra la Tortura que reúne a las organizaciones de derechos humanos que trabajan en esta temática en el Perú.

El Centro de Atención Psicosocial, CAPS, es una organización no gubernamental que tiene como misión la recuperación y reparación de las secuelas de la violencia política, fomentando una sociedad democrática, equitativa, donde las personas puedan mejorar sus niveles de bienestar e incidiendo en las políticas públicas para el logro de una sociedad más justa. CAPS es una organización de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y es miembro del Grupo de Trabajo Contra la Tortura. La institución está conformada por un equipo interdisciplinario especializado, comprometido con la salud mental y los derechos humanos. Trabaja hace 18 años en la recuperación de la salud mental de las víctimas de la tortura y la violencia política y social y ha desarrollado un enfoque psicosocial en su modalidad de intervención clínica y comunitaria de los efectos de la violencia política y las formas violentas de las relaciones sociales de nuestra sociedad.

INFORME COMPLEMENTARIO SOBRE LA SITUACIÓN DE LA TORTURA EN EL PERÚ: RECOMENDACIONES SOBRE LA ADOPCIÓN DE LA LEY N° 30394 POR LA QUE SE DESIGNA A LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO COMO MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN

I. INTRODUCCIÓN

El presente informe ha sido elaborado por la Comisión de Derechos Humanos - COMISEDH y el Centro de Atención Psicosocial – CAPS con el propósito de informar al Comité contra la tortura (CAT) sobre los últimos avances en torno a la situación de la tortura en el Perú, desde el último documento presentado por nuestras organizaciones en Mayo de 2014, y tomando en consideración la reciente promulgación, en diciembre de 2015, de la Ley N° 30394 por la que se designa a la Defensoría del Pueblo como órgano encargado del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP)¹.

II. OBSERVACIONES FINALES APROBADAS POR EL COMITÉ EN 49 PERIODO DE SESIONES, SEGUIMIENTO POR EL ESTADO PERUANO Y PROCESO DE APROBACIÓN DE LA LEY N° 30394 POR LA QUE SE DESIGNA A LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO COMO MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN

El párrafo 11 de las Observaciones finales del CAT sobre los informes periódicos combinados quinto y sexto del Perú, señaló que: “al Comité le preocupa sobremanera que el Estado parte, seis años después de haberse adherido al Protocolo Facultativo de la Convención, todavía no haya establecido un mecanismo nacional de prevención (art. 2)”². Al respecto, el Comité recomendó al Estado peruano “...establecer sin más demora el mecanismo nacional de prevención, respetando plenamente el Protocolo Facultativo y, en particular, dotando a ese mecanismo de recursos financieros, humanos y materiales suficientes para que pueda cumplir su mandato eficazmente”³.

¹ Ley N°30394, *Ley que amplía las funciones de la Defensoría del Pueblo como órgano encargado del mecanismo nacional de prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.*

² CAT, *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados del Perú, aprobadas por el Comité en su 49 período de sesiones (29 de octubre a 23 de noviembre de 2012)*, CAT/C/PER/CO/5, párrafo 11.

³ *Ibid.*

En virtud del párrafo 26 de las Observaciones finales, el Estado debía informar en el plazo de un año (plazo máximo hasta el 23 de noviembre del 2013) sobre las medidas adoptadas por el Perú para dar seguimiento a algunas de sus recomendaciones. Al respecto, el Estado Peruano en su comunicación del 17 de enero de 2014 presentó su respuesta a la solicitud de información formulada por el CAT, incluyendo información relativa a los avances en la creación e implementación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP)⁴.

Sobre este punto, el Estado hizo mención del Proyecto de ley 1618/2012-CR mediante el cual se proponía la Ley que designa a la Defensoría del Pueblo como organismo encargado de implementar el MNP. En Mayo de 2014, nuestras organizaciones formularon comentarios sobre este Proyecto de ley con el objetivo de complementar el informe del Estado peruano⁵. De nuestro punto de visto, el Dictamen emitido por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos en torno a dicho Proyecto de ley no preveía la participación de organizaciones la sociedad civil, lo cual resulta negativo pues la participación de la sociedad civil podría contribuir a legitimar tanto el mandato del MNP como su credibilidad como institución, en especial porque las organizaciones de la sociedad civil suelen contar con estructuras independientes del gobierno⁶. Tampoco el mencionado dictamen del proyecto de ley establecía un efectivo mecanismo de implementación de sus recomendaciones⁷.

El 11 de Junio de 2014, el Congreso aprobó en sesión del Pleno el proyecto de ley del MNP. Sin embargo, el 19 de Junio de 2014 los Presidentes de las Comisiones de Constitución y Reglamento y de Justicia y Derechos Humanos presentaron un pedido de aclaración de texto por “errores materiales”, originando que no sea remitida la autógrafa de la ley al Poder Ejecutivo para su promulgación y que se dilate su publicación. Ese pedido de aclaración de texto se fijó en la agenda del Pleno del Congreso en 10 sesiones (11 setiembre, 25 setiembre, 9 octubre, 22-23 octubre, 30 octubre, 6 noviembre, 13 noviembre, 20 noviembre, 26 noviembre y 3-4 diciembre) sin que sea debatido, dilatando la aprobación final de la norma. Recién en su sesión del 11 de diciembre de 2014, el Congreso de la República aprobó la Ley que ampliaba las funciones de la Defensoría del Pueblo como órgano encargado del mecanismo nacional de prevención de la tortura y otros tratos o

⁴ Perú, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, *Comunicación del Estado peruano con relación a la solicitud de información formulada por el Comité contra la tortura en el párrafo 26 de las observaciones finales al sexto informe periódico del Perú, aprobadas en su 49 periodo de sesiones*, Enero de 2014.

⁵ Comisedh & CAPS, *Informe complementario sobre la situación de la tortura en el Perú: observaciones al informe del Estado sobre el seguimiento a las recomendaciones del Comité contra la tortura*, Mayo de 2014.

⁶ *Ibid*, p. 8.

⁷ *Ibid*, p. 9.

penas crueles, inhumanos o degradantes⁸. Esta ley incorporaría el artículo 9-A a la ley 26.520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, el Poder Ejecutivo emitió sus observaciones el 20 de febrero de 2015 y consideró que “los recursos que demandaría la implementación de la Autógrafa no se han considerado en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el 2015”⁹. Esta decisión fue severamente cuestionada por organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos¹⁰, dilatando además que la misma sea promulgada y que entre en vigencia. Es así que esta observación del Poder Ejecutivo a la Ley del MNP originó que la misma fuera derivada a las Comisiones respectivas, la de Constitución y Reglamento y la de Justicia y Derechos Humanos. Y recién el 10 de noviembre de 2015, en su sesión ordinaria, la Comisión de Constitución y Reglamento aprobó el dictamen de insistencia del proyecto de ley del MNP, siendo elevado al Pleno del Congreso para su debate.

El 19 de noviembre de 2015 el Pleno del Congreso peruano aprobó el dictamen de insistencia de la Ley del MNP y el 22 de diciembre de 2015 se publicó la Ley N° 30394 por la que se designa a la Defensoría del Pueblo como órgano encargado del Mecanismo Nacional de Prevención. Aunque la designación representa un paso decisivo en la aplicación de las obligaciones del país, de conformidad con el Protocolo Facultativo, se requieren, no obstante, medidas adicionales para garantizar que el mecanismo cuente con los recursos necesarios para el cumplimiento de su mandato, tal como lo ha advertido la Asociación de Prevención de la Tortura (APT)¹¹.

⁸ Autógrafa de la “*Ley que amplía las funciones de la Defensoría del Pueblo como órgano encargado del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*”, PL 1618-2012-CR.

⁹ Oficio N°021-2015-PR, Observaciones del Poder Ejecutivo, 20 de Febrero de 2015.

¹⁰ Ver por ejemplo el comunicado emitido por el Grupo de trabajo contra la tortura de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y la Asociación para la Prevención de la Tortura, el 10 de marzo de 2015, *Perú sigue incumpliendo obligaciones internacionales en materia de prevención de la tortura*:

“Nuestras organizaciones expresan su decepción al leer el argumento eximido por el presidente de la República y la presidenta del Consejo de Ministros para obstaculizar la promulgación de la Ley, de que ‘los recursos que demandaría la implementación de la Autógrafa no se han considerado en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el 2015’. Como es de conocimiento público, el presupuesto para la implementación y funcionamiento del MNP se encuentra establecido en el presupuesto de la Defensoría del Pueblo para el año 2015, tal como lo indica la misma Autógrafa en su artículo quinto. Por lo tanto, no se justifica el argumento arriba mencionado”.

Ver también la nota de prensa emitida por Amnistía Internacional el 6 de marzo del 2015, *Gobierno peruano debe promulgar ley e implementar Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura*: “Amnistía Internacional expresa su grave preocupación y hace un llamado al Estado peruano para que cumpla con la normativa internacional y resuelva de manera inmediata la observación realizada a la ley sobre el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) aprobado por el Congreso de la República en diciembre del 2014”.

¹¹ Asociación para la prevención de la tortura, *Perú: Defensoría del Pueblo designada como MNP*, 8 enero 2016, en línea: http://apt.ch/es/news_on_prevention/peru-defensoria-del-pueblo-designada-como-mnp/#.VqaS1ZrhBkg.

Más precisamente, los artículos 1 y 2 de la Ley N° 30394 enuncian las garantías para el ejercicio de las funciones del MNP, así como las funciones del mecanismo mismo según las exigencias previstas en los artículos 19, 20 y 23 del Protocolo Facultativo. También la ley implementa los principios de “Salvaguardias por brindar información al MNP” (artículo 3) y de “confidencialidad de la información” (artículo 4) referidos en el Protocolo Facultativo (artículo 21 del PF). En virtud de las obligaciones impuestas por la Ley, las autoridades competentes deben examinar las recomendaciones del MNP e iniciar un diálogo acerca de las posibles medidas de aplicación.

Sin embargo, la nueva ley no prevé conceder recursos adicionales para que la Defensoría del Pueblo pueda cumplir su mandato como MNP, requisito previsto por el Protocolo Facultativo. También debemos señalar que además de la asignación de recursos adicionales, es necesaria la adopción por parte de la Defensoría del Pueblo de las normas reglamentarias y protocolos correspondientes para implementar el MNP. En tal sentido, se puede tomar como ejemplo la norma reglamentaria adoptada por Costa Rica, el *Reglamento a la Ley de Creación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Ley N° 9204*, en la que se precisa el ámbito de intervención del Mecanismo (capítulo II), las obligaciones en torno a los informes del Mecanismo (capítulo III), la relación con el Subcomité para la Prevención de la Tortura (capítulo IV), así como la coordinación con la Defensoría de los Habitantes de la República (capítulo V). Los protocolos correspondientes podrían referirse a las guías que establecen un marco de trabajo en diferentes temas: las personas en situación de vulnerabilidad (mujeres privadas de libertad, personas LGBTI privadas de libertad, niños y niñas en detención, inmigrantes, pobladores indígenas), el equilibrio entre la seguridad y la dignidad en las prisiones, la custodia policial, etc¹².

Cabe también destacar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia emitida en el caso de *Quispialaya Vilcapoma*¹³ de 23 de noviembre de 2015, en sus puntos resolutivos, ha dispuesto, por unanimidad, que:

“El Estado debe poner en funcionamiento el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, ya aprobado por el Congreso Nacional

¹² Ver por ejemplo: APT & Penal Reform International, *Personas LGBTI privadas de libertad: un marco de trabajo para el monitoreo preventivo*, 2013; APT & Penal Reform International, *Mujeres privadas de libertad: una guía para el monitoreo con perspectiva de género*, 2013; APT & Penal Reform International, *Equilibrando la seguridad y la dignidad en las prisiones: un marco de trabajo para el monitoreo preventivo*, 2013.

¹³ CIDH, *Caso Quispialaya Vilcapoma. Vs. Perú*, sentencia de 23 de noviembre de 2015 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

peruano. Asimismo, el Perú deberá asegurarse que dicho mecanismo disponga de todos los recursos logísticos y científicos necesarios para recabar pruebas y documentar denuncias y, en particular, tenga facultades para acceder a la documentación e información pertinentes para investigar los hechos denunciados y llevar a cabo con prontitud aquellas actuaciones y averiguaciones esenciales para esclarecer lo sucedido. Los miembros del Mecanismo Nacional deben contar con las debidas garantías de seguridad, en los términos del párrafo 280.d de la presente Sentencia”¹⁴.

Es de advertir que la Defensoría del Pueblo mediante oficio N° 0791-2015/DP del 29 de diciembre del 2015, dirigido al Presidente de la República, señala la necesidad que se le dote de los recursos necesarios (tres millones de soles) para cumplir el mandato que le asigna la Ley N° 30394, advirtiendo que en el presupuesto para el 2016 se le ha hecho un recorte de un millón quinientos mil soles, por lo que con los recursos actuales, señala la Defensoría que “no podrá cumplir adecuadamente con dicho mandato”.

III. CONCLUSION Y RECOMENDACION AL ESTADO PERUANO

A) Conclusión

Si bien se ha adoptado la Ley N° 30394 por la que se amplía las funciones de la Defensoría del Pueblo como órgano encargado del Mecanismo Nacional de Prevención, está pendiente su efectiva implementación con el objetivo de lograr el adecuado funcionamiento del MNP, teniendo en cuenta además que el Perú ratificó el Protocolo Facultativo de la Convención contra la tortura en el 2006 y el plazo para la implementación del MNP venció en octubre de 2007, así como la reciente sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de *Quispialaya Vilcapoma*.

B) Recomendaciones

Por consiguiente, nuestras organizaciones solicitan al Comité que se emplace a las autoridades peruanas a emprender los pasos necesarios para garantizar que se concede al MNP los recursos humanos, financieros y materiales suficientes para el efectivo cumplimiento de su mandato en virtud del Protocolo Facultativo, tomando en cuenta los tres millones de soles solicitados por la Defensoría del Pueblo.

También, consideramos que el Comité debería requerir que se adopten las normas reglamentarias y protocolos necesarios para la efectiva implementación del Mecanismo.

¹⁴ *Ibid*, p. 75.