

San José, 4 de noviembre de 2008
Oficio
Pág. 1

1. Introducción.

Con la ratificación de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, el 11 de noviembre de 1993 Costa Rica se comprometió a tomar medidas efectivas para impedir los actos de tortura, los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en todo su territorio (artículos 2 y 16).

Por otra parte, el Estado Costarricense tuvo un papel importante como gestor y negociador del proyecto del Protocolo Facultativo a esta Convención ante las distintas instancias de las Naciones Unidas desde el año 1980, y presidió su negociación a nivel internacional durante diez años hasta que fue aprobado en la Organización de Naciones Unidas el 18 de diciembre de 2002.

Es así como el 4 de febrero de 2003, Costa Rica suscribió el Protocolo Facultativo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes, y el 25 de noviembre de 2005 se publicó la Ley N° 8549, denominada "*Aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes*".

A partir de ese momento, y con el fin de dar cumplimiento al artículo 17 del Protocolo citado, el país se obligó a establecer, designar y mantener el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura, cuyo objetivo es establecer un sistema de visitas periódicas en centros de detención, en el que se destaca el carácter preventivo y sin consentimiento previo por parte del Estado, en apoyo a la labor del Subcomité de Prevención contra la Tortura. La regularidad en cuanto a la implementación de estas visitas permitirá medir las mejoras o el deterioro de las condiciones de detención, protegiendo así los derechos e intereses de las personas privadas de libertad. Por otra parte, la labor del Mecanismo permitirá establecer con las autoridades competentes un efectivo lazo de comunicación a través del cual se desarrollará un diálogo constructivo tanto con la población privada de libertad como con el personal que labora en los centros de detención.

Dada la independencia demostrada por la Defensoría de los Habitantes en el trabajo realizado desde su creación en visitas en centros de detención, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto sometió a su consideración la posibilidad de ser designada como Mecanismo Nacional de Prevención, lo cual fue aceptado por la Institución.

Es así como el 19 de febrero de 2007, mediante Decreto Ejecutivo N° 33568-RE-MSP-G-J, se reconoce a la Defensoría como Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura. El Decreto citado específicamente señala en su articulado:

San José, 4 de noviembre de 2008
Oficio
Pág. 2

Artículo 1.- Reconoce 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 Crueles, 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.

El acto mediante el cual recayó el reconocimiento en el nombramiento o designación de la Defensoría de los Habitantes de la República como Mecanismo Nacional de Prevención, es el Decreto supra citado, pues las competencias del mismo están en el Instrumento Internacional de Derechos Humanos debidamente ratificado por Costa Rica, que es el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, donde se establece claramente el monitoreo que debe hacerse, y los reportes relacionados, sobre todo lugar de detención administrativo, hospitalario, judicial o penal.¹

De acuerdo al rango de la normativa transcrita, es claro que el Decreto Ejecutivo citado no podría limitar lo que reconoció precisamente ante el Sistema de Protección de Naciones Unidas de los Derechos Humanos, pues derivaría en un cumplimiento parcial del país, si se interpretara restrictivamente, que la Defensoría de los Habitantes de la República, a título de Mecanismo Nacional de Prevención, solo podría efectuar las

¹ Una definición no exhaustiva de lugares de detención incluiría: comisarías de policía, centros de detención preventiva y prisiones preventivas, centros de reclusión para sentenciados, centros de reclusión para jóvenes y adolescentes, instalaciones de policía de fronteras y de las zonas de tránsito en pasos fronterizos, puertos y aeropuertos internacionales, centros de internamiento de inmigrantes y demandantes de asilo, instituciones psiquiátricas, instalaciones de los servicios de seguridad y de inteligencia, lugares de detención administrativa y medios de transporte para el traslado de prisioneros. En ese mismo sentido, ver Guía para el Establecimiento y Designación de Mecanismos Nacionales de Prevención, Asociación de Prevención de la Tortura, Ginebra, 2006, pp. 18-19.

San José, 4 de noviembre de 2008
Oficio
Pág. 3

visitas bajo dicha modalidad, a los centros de detención adscritos al Ministerio de Justicia y Gracia (centros penitenciarios), al Ministerio de Seguridad Pública (celdas de Fuerza Pública) y al Centro de Aseguramiento para Extranjeros en Tránsito (Dirección General de Migración y Extranjería).

Como se dijo, de conformidad con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, no podría pensarse en una interpretación aislada del Decreto Ejecutivo, ni que este establece la competencia o la limita, del Mecanismo Nacional de Prevención, sino el establecimiento o designación del órgano, pues el mandato se traduciría en un incumplimiento estatal del compromiso asumido con la aprobación del Protocolo.

Incluso, para el caso de la Defensoría de los Habitantes de la República, de operar esta interpretación restrictiva, como institución nacional de derechos humanos que es, no la afectaría, pues conforme con su Ley podría cumplir con lo encomendado por el Protocolo Facultativo al Mecanismo Nacional de Prevención, con la diferencia que el Gobierno de la República no conocería siempre sus análisis, pues se remitirían directamente al Sistema de Protección de Naciones Unidas de los Derechos Humanos.

En ese sentido, la Defensoría de los Habitantes como Institución encargada de la protección y defensa de los derechos e intereses de sus habitantes, y con base en las atribuciones que le confiere el artículo 1º de la Ley N° 7319, Ley de la Defensoría de los Habitantes, puede realizar las actividades de control en cualquier centro de detención. Si a ello se suma que la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y su Protocolo Facultativo son instrumentos que tienen rango superior a la ley, desde este punto de vista el Mecanismo Nacional de Prevención estaría facultado para ingresar a los centros de detención del país. Su naturaleza independiente, adscrita al Poder Legislativo y conforme al Derecho de la Constitución, la faculta para interactuar ante y con los Órganos de Protección de Naciones Unidas sin necesidad de informar a estructuras internas. Lo que sí se requiere es armonizar la normativa existente y darle rango de Ley con el fin de reforzar el compromiso de país, donde se presente y apruebe en la corriente legislativa, un proyecto de Ley que reafirme la designación de la Defensoría de los Habitantes como el Mecanismo Nacional de Prevención, tomando en cuenta que es un órgano adscrito al Poder Legislativo con independencia funcional, cuya regulación se establecerá conforme con los requerimientos y exigencias contenidas en el Instrumento Internacional ya incorporado a nuestro ordenamiento jurídico.

Por otro lado, debe señalarse que con la aprobación del Protocolo y la subsiguiente designación de la Defensoría de los Habitantes como Mecanismo Nacional, el Estado se comprometió a facilitar los recursos presupuestarios necesarios para su funcionamiento (Art. 18, Inc. 3), lo que no se ha logrado a la fecha.

San José, 4 de noviembre de 2008
Oficio
Pág. 4

Provisionalmente, la Defensoría de los Habitantes, en el marco de sus funciones habituales procedió a incorporar la perspectiva del Protocolo en las visitas que periódicamente se realizaron a diferentes centros de detención durante el año 2008.

2. En relación con el cumplimiento de los artículos del Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

a. Cumplimiento del artículo 18

En relación con la independencia funcional de la Defensoría de los Habitantes como Mecanismo Nacional de Prevención, debe mencionarse que desde que la Institución inició sus labores, una de sus atribuciones ha sido desempeñar sus actividades con independencia funcional, administrativa y de criterio². En ese sentido, el personal que labora en la Institución y el que se dedicará a cumplir con el mandato señalado para el Mecanismo seguirá dando cumplimiento a lo dispuesto por dicho artículo. En igual medida, el borrador de proyecto de ley que se ha redactado para completar el mandato del Mecanismo también contempla lo relacionado con la independencia funcional.

Por otra parte, y en lo que tiene que ver con la experticia del personal del Mecanismo, debe mencionarse que su nombramiento se efectuó y se efectuará siguiendo una serie de parámetros, entre los que se pueden citar, por ejemplo, tener conocimiento o experiencia en Derechos Humanos, Derecho Penal, Derecho de materia de refugiados y asilo, en Políticas de Gestión y Administración Penitenciaria, o de Instituciones Psiquiátricas; tener experiencia en visitas a lugares de detención y en actividades en las que se involucren grupos vulnerables (migrantes, mujeres, personas con discapacidad, minorías étnicas); gozar de independencia en el ejercicio de las funciones; y ser una persona de reconocida solvencia moral.

En relación con los recursos necesarios para el funcionamiento del Mecanismo Nacional de Prevención, debe señalarse que, pese a que la Defensoría, dentro de su Proyecto de Presupuesto Anual 2008 solicitó a las autoridades gubernamentales los recursos requeridos, éstos no le fueron aprobados. En consecuencia, y durante ese año, la Institución efectuó diversas gestiones ante el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Hacienda para recalcar la necesidad de que se le proveyera a la Institución de los recursos para cumplir con su mandato como Mecanismo (incluso con el apoyo de representantes de la Asociación de Prevención contra la Tortura), recursos que fueron incluidos en el Presupuesto del año 2009.

² Artículo 2 de la Ley N° 7319, Ley de la Defensoría de los Habitantes

San José, 4 de noviembre de 2008
Oficio
Pág. 5

Es así como la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa en la Sesión Extraordinaria número 044 del 20 de octubre de 2008, aprobó el Proyecto de Ley N° 17.149, Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico para el año 2009, en el cual se incluyeron las tres plazas de los profesionales que laborarán en la Unidad que se conformará en la Defensoría de los Habitantes para cumplir con el mandato del Mecanismo Nacional de Prevención.

b. Cumplimiento del artículo 19

En relación con el cumplimiento de este artículo debe señalarse que durante el año 2008, y en el tanto no se contaba aún con las plazas requeridas para que se conformara la Unidad del Mecanismo Nacional de Prevención, se efectuaron visitas preventivas a los centros de detención, y en los casos en los que así se consideró necesario se emitieron las recomendaciones pertinentes.

Con respecto a las visitas realizadas, se incluye en este texto el listado correspondiente:

Visitas en centros penitenciarios que albergan población masculina:

FECHA	CENTRO PENITENCIARIO
16 de Enero de 2008	Centro de Programa Institucional Adulto Joven (80 privados de libertad)
29 de Enero de 2008	Centro de Programa Institucional Cartago (350 privados de libertad)
1° de Febrero de 2008	Clínica La Reforma en Centro de Programa Institucional La Reforma
12 de Marzo de 2008	Centro de Programa Institucional Gerardo Rodríguez Echeverría (1100 privados de libertad)
3 de Abril de 2008	Ámbito B del Centro de Programa Institucional La Reforma (1100 privados de libertad)
30 de Abril de 2008	Centro de Programa Institucional Adulto Mayor (149 privados de libertad)
8 de Mayo de 2008	Centro de Programa Institucional San Rafael (625 privados de libertad)

San José, 4 de noviembre de 2008
Oficio
Pág. 6

18 de Junio de 2008	Centro de Programa Institucional Liberia (467 privados de libertad)
19 de Junio de 2008	Centro de Programa Institucional Puntarenas (422 privados de libertad)
30 de Julio de 2008	Centro de Programa Institucional San Ramón (73 privados de libertad)
26 de Agosto de 2008	Unidad de Talleres Industriales del Centro de Programa Institucional La Reforma (300 privados de libertad)
25 de setiembre de 2008	Ámbito C del Centro de Programa Institucional La Reforma (408 privados de libertad)
18 de noviembre de 2008	Ámbito F del Centro de Programa Institucional La Reforma (44 privados de libertad)
15 de diciembre de 2008	Centro de Programa Institucional Pococí (464 privados de libertad)
16 de diciembre de 2008	Centro de Programa Institucional Limón (400 privados de libertad)

Visitas en centros penitenciarios que albergan población femenina (aproximadamente 465 privadas de libertad):

8 de Febrero de 2008	Atención a mujer indígena privada de libertad, con asistencia de intérprete
19 de Febrero de 2008	Grabación de Video de ciertas áreas del centro penitenciario. Se reciben denuncias
5 de Mayo de 2008	Se recibieron denuncias de dos mujeres extranjeras
23 de Mayo de 2008	Revisión de expedientes de mujeres privadas de libertad en el centro regional de Liberia.
13 de Junio de 2008	Inspección de la cocina en el Centro de Programa Institucional Buen Pastor
1º de Agosto de 2008	Inspección en el Área de Salud del Centro de Programa Institucional Buen Pastor

San José, 4 de noviembre de 2008
Oficio
Pág. 7

10 de Noviembre de 2008	Inspección en el Centro de Programa Institucional Buen Pastor
-------------------------	--

Visitas en centros penitenciarios que albergan población menor de edad (aproximadamente 47 privados de libertad):

24 de Enero de 2008
22 de Febrero de 2008
31 de Marzo de 2008
30 de Abril de 2008
28 de Mayo de 2008
30 de Junio de 2008
29 de Julio de 2008
22 de Agosto de 2008
24 de Octubre de 2008
25 de Noviembre de 2008

Visita en el centro de aseguramiento para personas extranjeras en tránsito (aproximadamente de 30 a 50 personas detenidas)

16 de abril de 2008
7 de mayo de 2008
10 de junio de 2008
16 de julio de 2008
24 de julio de 2008
26 de agosto de 2008

Visitas en Hospitales Psiquiátricos:

10 de Junio de 2008 Hospital Nacional Psiquiátrico

San José, 4 de noviembre de 2008
Oficio
Pág. 8

12 de Agosto de 2008 Hospital Chacón Paut
--

c. Cumplimiento del artículo 20

Desde que la Defensoría de los Habitantes abrió sus puertas en el año 1993, la Institución ha desarrollado una labor preventiva y reactiva en relación con el tema de la protección de los derechos de personas privadas de libertad en centros de detención. La labor preventiva siempre se ha enfocado en la realización de visitas sin previo aviso a estos centros, y la reactiva consiste en la atención de denuncias presentadas por personas privadas de libertad.

En este sentido, el personal de la Defensoría de los Habitantes cumple un protocolo de visita al momento de ingresar a los centros de detención. La visita se efectúa por medio de un equipo compuesto, al menos, de dos profesionales y sin previo aviso.

La misma se inicia con una conversación con el Director o Directora del centro, a quien se le indica cuál es el objetivo de la visita, qué había sucedido en la inspección anterior y cuál es el recorrido que se va a efectuar. También se recaba información acerca de las necesidades del personal técnico y/o de seguridad y de infraestructura. Por último, se le indica que una vez finalizada la diligencia, se procederá a hacer una devolución acerca de lo encontrado en la visita.

El recorrido incluye tanto las áreas generales del centro de detención (salud, educación, laborales, cocina, zonas de recreación, etc.), así como los dormitorios de las personas privadas de libertad y del personal de seguridad.

Además, se entrevista a las personas privadas de libertad y se sostiene una reunión con las organizaciones conformadas por esta población, con el fin de escuchar su opinión acerca de las condiciones de vida en el centro.

Al finalizar la diligencia, se efectúa una nueva reunión con el Director o Directora del centro, se le informa verbalmente el resultado de la inspección y se le indica que se le va a remitir un informe por escrito, en relación con el cual deberá presentar una respuesta.

A través del trabajo desarrollado por la Defensoría en el tema, se han constituido sólidos canales de comunicación con el personal de las diferentes instituciones que

San José, 4 de noviembre de 2008
Oficio
Pág. 9

tienen a su cargo los centros de detención, lo que permite exponerles los problemas detectados y lograr su solución a través del diálogo y una coordinación oportuna.

Por otra parte, y en relación con la labor reactiva que se desarrolla en la Defensoría, ésta consiste en la atención de las denuncias que presentan las personas privadas de libertad, sus familiares o conocidos, en forma personal o por vía telefónica. Las denuncias se tramitan a través de los expedientes que se abren para dichos efectos, y, posteriormente, se emite una resolución en la que se determina si la Administración incurrió o no en alguna afectación de los derechos o intereses de las personas privadas de libertad.

Por lo tanto, al asumir la Defensoría de los Habitantes su mandato como Mecanismo Nacional de Prevención, ello no implica otra cosa más que seguir cumpliendo con las funciones que ya se ejercían desde el año 1993, pero a través de una Unidad específica dedicada a realizar las visitas en forma periódica y preventiva, en cumplimiento del mandato que contempla el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes.

La Defensoría de los Habitantes tiene claro que al Mecanismo Nacional de Prevención no tramitará las denuncias que se reciban en las visitas, para lo cual desarrollará una estrecha coordinación con las Áreas de Defensa de la Institución con el fin de atender las diferentes situaciones que se detecten en las mismas, protegiendo así los derechos e intereses de la población privada de libertad.

Con las nuevas plazas que se incorporaron en el Presupuesto de la Defensoría para el año 2009, la Institución podrá cumplir con el requisito de la interdisciplinariedad del equipo, aunque no debe dejarse de lado que la Institución cuenta con profesionales de diferentes ramas que brindarán apoyo a la labor del Mecanismo Nacional de Prevención en caso de ser necesario, como por ejemplo, la asistencia de un Profesional Médico.

Provisionalmente, y en el tanto el mandato del Mecanismo Nacional de Prevención no sea completado a través de la emisión de la ley correspondiente, el ingreso a los centros de detención que no fueron incorporados en el Decreto Ejecutivo se realizará en cumplimiento de las competencias que la Ley N° 7319, Ley de la Defensoría de los Habitantes, le confiere a la Institución como ente contralor de la actividad administrativa.

Asimismo, se están girando las directrices correspondientes para que el equipo humano que va a asumir las funciones del Mecanismo Nacional de Prevención prepare un Manual de Procedimientos para definir la forma en que el mismo va a operar, siempre conforme con lo dispuesto en el Protocolo Facultativo, así como que se encargue de la recopilación de toda la normativa referente a centros de detención y la

San José, 4 de noviembre de 2008
Oficio
Pág. 10

coordinación con las diferentes organizaciones de personas privadas de libertad existentes con las que el Mecanismo va a tener contacto.

3. Proceso de elaboración de un Proyecto de Ley para regular las competencias de la Defensoría de los Habitantes como Mecanismo Nacional de Prevención

La aprobación de una ley para regular las competencias de la Defensoría de los Habitantes como Mecanismo Nacional de Prevención, tendría que contemplar las siguientes situaciones:

- Ampliar el marco de acción de la Defensoría de los Habitantes como Mecanismo Nacional de Prevención, extendiéndolo a todos los lugares de detención administrativa o judicial existentes en el territorio costarricense³.
- Reestructurar la organización interna de la Defensoría de los Habitantes para que pueda cumplir con el mandato del Mecanismo Nacional de Prevención⁴.
- Otorgarle a la Defensoría de los Habitantes los recursos humanos, logísticos y económicos para asumir su mandato como Mecanismo Nacional de Prevención⁵.

Debe indicarse que la Defensoría de los Habitantes ya cuenta con un borrador de proyecto de ley que tiene como objetivo completar el mandato que le ha sido conferido

³ El Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes establece claramente 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."* (Art. 4).

⁴ Debe tomarse en consideración que si es una única institución la que funciona como receptora de denuncias individuales y como Mecanismo Nacional de Prevención, se hace necesaria una clara división interna de las funciones para garantizar que no pelagra la labor preventiva establecida en el Protocolo a causa de otro mandato. Esto incluiría, por ejemplo, una división formal de la estructura administrativa, oficinas físicamente independientes, diferente personal, sistemas de archivo separados, etc. Además, el equipo de visita que actúe como Mecanismo deberá contar con la capacitación correspondiente y con una metodología de trabajo definida para garantizar visitas de carácter preventivo efectivas. La justificación de esto es que la carga de trabajo y la urgencia que conllevan las denuncias individuales pueden sobrecargar el equipo de la Defensoría y mermar la capacidad de la Institución para mantener en paralelo un programa de visitas de carácter preventivo activo y riguroso

⁵ Según lo establecido en el artículo 1º de la Ley Nº 7319, Ley de la Defensoría de los Habitantes, aunque la Defensoría de los Habitantes tiene un mandato extremadamente amplio para el cumplimiento de sus funciones, no dispone de recursos financieros y humanos suficientes para llevar adelante de forma adecuada el sistema de visitas de carácter preventivo que establece el Protocolo Facultativo. Es por esta razón que se le deben asignar recursos adicionales para cumplir sus funciones como Mecanismo Nacional de Prevención, siendo que el Estado costarricense está obligado a proporcionárselos según la obligación contraída por éste, dispuesta en el artículo 18 del Protocolo.

San José, 4 de noviembre de 2008
Oficio
Pág. 11

como Mecanismo Nacional de Prevención, el cual será sometido a consideración ante los señores y señoras Diputadas para que sea introducido en la corriente legislativa, sea discutido y aprobado por el Plenario Legislativo.

4. Recursos humanos, logísticos y económicos otorgados a la Defensoría de los Habitantes como Mecanismo Nacional de Prevención

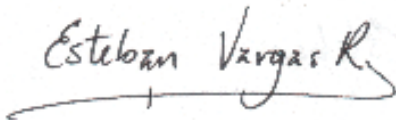
Tal y como se mencionó anteriormente, el Presupuesto Ordinario del Estado de Costa Rica fue aprobado por la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios en el mes de octubre de 2008.

Ello significa que el Presupuesto que se aprobaría a la Defensoría de los Habitantes contempla para el año 2009 tres plazas para que se pueda conformar la Unidad que se va a crear para atender el mandato del Mecanismo Nacional de Prevención.

En cuanto a los recursos logísticos, la Defensoría cuenta con una infraestructura que le permite otorgar una oficina independiente al Mecanismo Nacional de Prevención; asimismo, podrá contar con un vehículo para realizar las visitas correspondientes.



Patricia Montero Villalobos
Coordinadora
Mecanismo Nacional de Prevención



Esteban Vargas Ramírez
Funcionario
Mecanismo Nacional de Prevención

San José, 4 de noviembre de 2008
Oficio
Pág. 12



José Pablo Rodríguez Alpízar
Funcionario
Mecanismo Nacional de Prevención



Daniel Soley Gutiérrez
Defensor Adjunto de los Habitantes de la República de Costa Rica