

# **SANCION DE LA LEY SOBRE “MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES”**

*El 28 de noviembre de 2012 la Cámara de Diputados finalmente pudo sancionar y convertir en ley el Mecanismo, incorporando al texto definitivo las modificaciones introducidas por el Senado. Pensamiento Penal, una de las asociaciones que participó de la elaboración de la nueva ley.*

**Por Hernán Ghiglioni<sup>1</sup>**

## **Historia de un Proyecto de Ley**

El 8 de septiembre de 2004, el Congreso de la Nación sancionó la ley 25.932, aprobando el *Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptado en Nueva York, Estados Unidos de América, el 18 de diciembre de 2002.*

Con esta iniciativa, la Republica Argentina, asumió una obligación internacional, derivada del instrumento ratificado, de establecer uno o varios mecanismos nacionales independientes para la prevención de la tortura a nivel nacional, además de proporcionar los recursos necesarios para el funcionamiento de estos.

Es decir que a partir del año 2004, mas allá que la entrada en vigencia del Protocolo fue en junio del año 2006, nos comprometimos a determinar instrumentos de prevención a nivel nacional, y a batallar en forma eficiente en contra de este tipo de tratos degradantes.

Mas allá, de esta norma y el compromiso asumido a raíz por el Protocolo citado, el Comité contra la Tortura, (CAT/C/CR/33/1, 10 de diciembre de 2004) en las Observaciones a la Argentina, expreso su preocupación por *"La no implementación uniforme de la Convención contra la Tortura en las diferentes provincias del territorio del Estado Parte, como asimismo la ausencia*

---

<sup>1</sup> Asesor Técnico Parlamentario del H. Senado de la Nación.

*de mecanismos para federalizar las disposiciones de la Convención, aún cuando la Constitución del Estado Parte les otorga rango constitucional".*

*Asimismo, el Comité recomendó que "se garantice que las obligaciones de la Convención sean siempre acatadas en todas las jurisdicciones provinciales, con el objeto de velar por una aplicación uniforme de la Convención en todo el territorio del Estado Parte; se recuerda al Estado Parte que la responsabilidad internacional del Estado incumbe al Estado nacional aunque las violaciones hayan ocurrido en las jurisdicciones provinciales".*

Hasta el momento la Republica Argentina, a pesar de los compromisos asumidos y las recomendaciones de organismos internacionales no había cumplido con la obligación internacional derivada del instrumento ratificado.

Conforme estas circunstancias, y con el objetivo a efectivizar una instrumentación de prevención, el 17 de marzo del año 2011, la Diputada Nacional Victoria Donda, junto con ocho de sus pares, presentó en la Cámara de Diputados de la Nación el proyecto de ley para la creación del *"Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes"*.

La propia legisladora, ya en el año 2009, había, presentado un proyecto en igual sentido bajo el número 4810- D-2009, el que fue dictaminado por la mayoría de los diputados que integran las comisiones de Derechos Humanos y Garantías, Peticiones, Poderes y Reglamentos y Presupuesto y Hacienda en el año 2010 publicado por Orden del Día N° 1648 , pero que no fue tratado en el recinto por el pleno de la Cámara, por lo que se vio obligada a representar este proyecto que hoy nos lleva a escribir esta nota.

Los proyectos elaborados, según surge de sus fundamentos, tuvieron la participación de las siguientes organizaciones sociales: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Comisión Provincial por la Memoria - Comité contra la Tortura, Casa del Liberado - Córdoba Coordinadora de Trabajo Carcelario (CTC) - Rosario, Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Asociación Xumec - Mendoza, Centro de Estudios de Ejecución Penal - Facultad de Derecho de Buenos Aires (UBA), APDH - La Plata, Fundación Sur Argentina, Asociación Pensamiento Penal (APP), ANDHES - Tucumán - Jujuy,

FOJUDE - Pcia. de Buenos Aires, Colectivo por la Diversidad (COPADI), Colegio de Abogados de Lomas de Zamora, Asociación Zainuco- Neuquén, Fundación La Linterna, Observatorio de Derechos Humanos de la Provincia de Río Negro, Asociación Civil La Cantora, Centro de Estudios en Política Criminal y Derechos Humanos (CEPOC), INECIP, Asociación de Defensores de Derechos Humanos - Pcia. Buenos Aires, Grupo de Mujeres de la Argentina, Colegio de Abogados de Rosario.

No pretendemos hacer un análisis exhaustivo del proyecto original del año 2009, sino centrarnos más en el último proyecto que dio lugar a sanciones distintas en ambas Cámaras y, poder exponer las modificaciones que se han realizado. De esta manera podremos trazar el trámite parlamentario que el proyecto atravesó para convertirse en Ley.

### **El trámite parlamentario**

Como ya dijimos, el proyecto en cuestión nos remonta al año 2009 cuando se presentó por primera vez un proyecto de ley que lofró dictamen de comisiones, pero el mismo cayó al cumplirse el término de caducidad, en marzo de 2011, sin llegar a discutirse en el recinto. Por tal motivo, al comenzar el periodo parlamentario del año 2011, se presentó un nuevo proyecto de ley con modificaciones sobre su predecesor, que llevaría el número 956 – D- 2011.

Este último, tuvo media sanción por primera vez, en la Cámara de Diputados, el 7 de septiembre de 2011, logrando de esta manera un paso al frente en el tratamiento de este tema e ingresando al día siguiente en la mesa de entradas del Senado de la Nación, que en este caso, actuó como cámara Revisora.

En ese mismo año, obtuvo dictamen favorable de las comisiones de Derechos y Garantías, de Justicia y Asuntos Penales y, de Presupuesto y hacienda; y no obstante venir a paso firme para convertirse en ley, por algunas discrepancias políticas no se sancionó en la Cámara alta, por lo que tras el proceso electoral del año 2011 y la renovación bienal de la cámara, el Orden del Día caducó como lo establece el reglamento.

No obstante las asociaciones que habían participado de la elaboración del texto legislativo, más la insistencia de asesores parlamentarios y legisladores de las comisiones de Derechos y Garantías y, de Justicia y asuntos Penales, redundaron que en el proyecto retomara el cauce parlamentario.

Así, en agosto, la cámara en pleno determinó una moción de preferencia con dictamen de comisión y con este puntapié, luego de un año de espera, el Senado decidió darle tratamiento, aprobándolo pero con modificaciones.

Esta decisión de la Cámara revisora, implicó la vuelta del proyecto a la cámara de diputados, la cual tuvo que decidir en su facultad constitucional entre insistir con su media sanción o aceptar las modificaciones introducidas por el Senado.

### **Las Modificaciones**

El punto sobresaliente de las modificaciones son en referencia a las autoridades del mecanismo, la participación y representación política en ellas, lo cual como lo sostuvimos antes, habían originado discrepancias políticas que frenaron el debate.

Respecto de ello, el proyecto con media sanción de diputados, preveía que el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, creado en el artículo 6 de la ley, estuviera integrado por nueve (9) miembros:

- .- Seis (6) personas surgidas del proceso de selección previsto en el artículo 18 de la presente ley; ósea elegidos por el Congreso de la Nación, a través de la Comisión Bicameral de la Defensoría del Pueblo creada por ley 24.284.
- .- Dos (2) representantes de los mecanismos locales elegidos por el Consejo Federal de Mecanismos Locales para la Prevención de la Tortura, creado en el art 21.
- .- El procurador penitenciario de la Nación.

Ahora bien, la cámara revisora, es decir el Senado, por recomendación del Poder Ejecutivo elevó a 13 miembros la integración del Comité Nacional.

Así, con el nuevo artículo 11, se incorporó la presencia de tres representantes parlamentarios más y la incorporación de un representante de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación.

No sólo la integración fue modificada sino también la forma de elección de la presidencia del Comité, que recaerá ahora en uno de los representantes de la mayoría legislativa por el tiempo que dure su mandato.

Pareciera que el espíritu del proyecto de ley no ha sido modificado, pero esto no obsta la inexplicable necesidad de introducir en un organismo, que vela por los derechos humanos, la participación política que implica el control y mando en las decisiones.

Con esto no pretendemos hacer un juicio de valor negativo en la participación política en el ámbito de los Derechos Humanos, al contrario, creemos fuertemente que dichas participaciones han logrado generar cambios inesperados en la materia, y han sido un avance más que positivo en nuestra democracia.

Ahora bien, sobre el caso en concreto, lo que quizás no es del todo claro y los legisladores no han explicado, es aumentar la participación de los legisladores en dicho organismo y colocar la presidencia en cabeza de uno de ellos.

No creemos que los legisladores en razón de sus funciones y labores propias, estén lo suficientemente a disposición para tal tarea. La redacción del proyecto con media sanción de la Cámara de Diputados, establecía un mecanismo, a mi entender, donde la participación no respondía a ninguna mayoría ocasional y donde se asentaba en mayor medida la participación de la sociedad.

Otra modificación, es la incorporación de un representante de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Consideramos, que dicha participación no deja de ser importante teniendo en cuenta la materia objeto de la ley, pero esta participación podría generar alguna duda sobre el real control efectuado sobre el propio Poder Ejecutivo. Creemos que hubiese sido mejor que exista tal participación, por lo ya expuesto, pero que no exista la posibilidad de votar, lo que implicaría una independencia mayor.

Sobre la independencia del Comité, hay una modificación trascendental que no podemos dejar de enunciar. La Cámara revisora en el artículo 14, sobre las incompatibilidades, eliminó como parámetro de incompatibilidad, que este en juego la independencia del agente en el cumplimiento de los objetivos del Comité.

Esta modificación es la que hace injustificada las practicadas al artículo 11, ya que se elimina este elemento de prevención de la existencia de un conflicto de intereses, que afectaría la independencia de los integrantes del Comité, el cual tendrá como tarea la supervisión en el cumplimiento de esta ley y compeler al propio Estado a su cumplimiento.

Más allá de esto, no podemos dejar de resaltar, que el procedimiento de selección propuesto en el artículo 18, supone una garantía de idoneidad de sus integrantes, por la implementación de las audiencias públicas y la posibilidad de efectuar impugnaciones a los candidatos.

No obstante todo ello queremos resaltar un punto trascendental en el trámite parlamentario, que fue la participación de las organizaciones no gubernamentales que desarrollan actividades en defensa de este tipo de derechos. Son un eje fundamental en la participación, por la idoneidad técnica que han sabido demostrar, en la redacción de la ley, y por su continuo compromiso en la defensa de los derechos humanos.

### **Conclusiones y un saldo positivo**

Demás esta decir, que la tortura es totalmente incompatible con la democracia, y que mas allá de las consideraciones personales que hemos expuesto, se esta dando un paso de enorme envergadura en defensa de los Derechos Humanos.

Queda claro que se esta dando cumplimiento con las obligaciones contraídas internacionalmente y una participación superlativa a las organizaciones no gubernamentales.

Además de ellos, esta ley implica, una participación federal en el combate contra la tortura y un modelo a seguir por toda la región Latinoamericana. Ahora quedamos a la espera de su reglamentación y de su eficaz cumplimiento.

