

COMENTARIO

de la Defensoría Pública de la Unión
sobre

**EL PROYECTO DE
OBSERVACIÓN
GENERAL DEL
SUBCOMITÉ PARA LA
PREVENCIÓN DE LA
TORTURA (SPT) SOBRE
EL ARTÍCULO 4 DEL
OPCAT (PROTOCOLO
FACULTATIVO DE LA
CONVENCIÓN CONTRA
LA TORTURA)**

1. IMPLEMENTACIÓN DEL OPCAT EN BRASIL Y FUNCIONAMIENTO DEL SNPCT

Efectivamente, el Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura - OPCAT fue ratificado por el Brasil a través del Decreto N.º 6085, de 19 de abril de 2007, su objetivo principal es establecer un sistema de visitas periódicas realizadas por organismos nacionales e internacionales independientes a los lugares donde las personas están privadas de libertad, con la intención de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

En este sentido, el artículo 2 del OPCAT se refiere a la disposición del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes del Comité contra la Tortura - SPT, mientras que el artículo 3 prevé la creación de órganos nacionales de visita encargados de la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Por último, el artículo 4 establece que cada Estado Parte permitirá las visitas de los mecanismos mencionados en los artículos 2 y 3 a cualquier lugar bajo su jurisdicción y control donde haya o pueda haber personas privadas de libertad, ya sea en virtud de una orden dada por una autoridad pública o en virtud de su incitación o con su permiso o acuerdo. Estas visitas deberían realizarse con el fin de reforzar, si necesario, la protección de estas personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Cabe recordar que, durante una visita a Brasil en 2011, el SPT se reunió con las autoridades brasileñas pertinentes y representantes de la sociedad civil y realizó visitas técnicas en una serie de lugares de privación de libertad, y posteriormente elaboró un informe que contenía varias recomendaciones importantes para el Estado brasileño. Los expertos del SPT destacaron la importancia de crear mecanismos para prevenir y combatir la tortura, recomendando que las autoridades federales y estatales competentes doten a los mecanismos de independencia funcional y recursos suficientes para que puedan desempeñar sus funciones con eficacia, de conformidad con las disposiciones del OPCAT [1].

En Brasil, la búsqueda de la construcción y fortalecimiento de un sistema jurídico-normativo contra la tortura continuó con la creación del Sistema Nacional de Prevención y Combate a la Tortura (SNPCT). Se aprobó entonces la Ley N.º 12.847, de 2 de agosto de 2013, que creó el SNPCT, el Comité Nacional de Prevención y Combate a la Tortura (CNPCT) y el Mecanismo Nacional de Prevención y Combate a la Tortura (MNPCT) [2].

Posteriormente, en 2013, se promulgó el Decreto N.º 8.154, que sirve para reglamentar el funcionamiento del SNPCT, normalizar la composición y funcionamiento del CNPCT (que tiene la función de monitorear, evaluar y perfeccionar las acciones, programas, proyectos y planes de prevención y combate a la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes desarrollados a nivel nacional) y también prever la composición y funcionamiento del MNPCT[3], compuesto por 11 expertos independientes que tendrán acceso a las instalaciones de privación de libertad[4].

En lo que se refiere al SNPCT en Brasil, a pesar de la notoriedad de su función y de la relevancia del trabajo presentado por el MNPCT, se cuestiona la adecuación del Sistema con relación a los

principios y reglas establecidos por el OPCAT, especialmente en lo que se refiere a la autonomía y actuación de los mecanismos estatales para prevenir y combatir la tortura.

A nivel nacional, la estructura y organización del MNPCT imposibilitan el monitoreo de todo el país, ya sea por el número de expertos (muy inferior al número necesario para garantizar la supervisión en todo el país) o por el vínculo administrativo y financiera con el Poder Ejecutivo Federal, lo que compromete significativamente la autonomía y funcionamiento del MNPCT, lo que se detalla con más detalle en el punto 7 del cuestionario.

Sobre este punto, cabe destacar que en 2019 la Presidencia de la República decretó la transferencia de los 11 cargos creados para el desempeño de los miembros del MNPCT, exonerando a los expertos y expertos electos y haciéndolo imposible el funcionamiento del Mecanismo. La situación llegó a ser cuestionada por la ONU y el decreto fue suspendido por decisión judicial.

En el caso de los mecanismos estatales de prevención y combate a la tortura, aunque la pertenencia al SNPCT es opcional, si consideramos las características nacionales, su funcionamiento es esencial. Aun así, formalmente instituidos en prácticamente todos los estados de la Federación, enfrentan varias dificultades para operar efectivamente, debido cuestiones estructurales de trabajo que incluyen vínculos administrativos y presupuestarios con los poderes ejecutivos del ámbito estatal.

2. ACTUACIÓN DE LA DEFENSORÍA - PREVENCIÓN Y ENFRENTAMIENTO DE LA TORTURA

La Constitución Federal de 1988 en Brasil atribuyó a las Defensorías Públicas un papel primordial en la promoción de los derechos humanos y en la defensa de los derechos individuales y colectivos de las personas en situación de vulnerabilidad, como se establece expresamente en su artículo 134.

Con base en esta premisa constitucional, la Ley Complementaria (LC) N.º. 80 de 1994 estableció una serie de funciones institucionales a los Defensores Públicos, siendo oportuno destacar la actuación en "establecimientos policiales, penitenciarios y de detención de menores, con el objetivo de asegurar a las personas, en cualquier circunstancia, el pleno ejercicio de sus derechos y garantías fundamentales" (art. 4, XVII); y en la "preservación y reparación de los derechos de las personas víctimas de tortura, abuso sexual, discriminación o cualquier otra forma de opresión o violencia, proporcionando el acompañamiento y la asistencia interdisciplinaria de las víctimas" (art. 4, XVIII).

Los diversos cambios legislativos alcanzados a lo largo de los años han ampliado y fortalecido el concepto de actuación del Defensor Público, reforzando su importancia en el escenario jurídico brasileño. Cabe destacar, en este proceso, el papel destacado en la actuación dentro del sistema penitenciario, ya que la modificación legislativa promovida en la Ley de Ejecuciones Penales en 2010 (Ley 12.313/10) reconoció al Defensor Público como un verdadero Órgano de Ejecución Penal.

Así, la cuestión de la protección contra la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes se inserta en el contexto de la normativa de los derechos humanos y fundamentales, que dialoga con la conformación actual de la Defensoría Pública brasileña, después del advenimiento de la LC

132/2009 y, especialmente, en vista de la Enmienda Constitucional 80/2014, que trajo a la institución la misión de llevar a cabo la plena promoción de los derechos humanos[2] individual y colectivamente, judicial y extrajudicialmente.

En consonancia con estas atribuciones, la Organización de los Estados Americanos - OEA editó, por medio de su Asamblea General, una resolución incentivando la actuación de las Defensorías en casos de tortura y violencia institucional, estimulando la autonomía de las instituciones públicas de asistencia jurídica en el ejercicio de sus funciones e instando a las Defensorías Públicas a desarrollar un instrumento de actuación relacionado con la prevención y enfrentamiento de la tortura y otros tratos inhumanos, crueles y degradantes.

Por todo lo anterior, las acciones de prevención y combate a la tortura pueden darse de manera individual, por cada Defensoría Pública en el ámbito de sus atribuciones, o de manera conjunta, a partir de la coordinación de esfuerzos entre las Defensorías Públicas y otros órganos e instituciones que trabajan en la prevención y combate a la tortura. En este sentido, cabe mencionar la implementación de protocolos de actuación técnica en casos de tortura por parte de las Defensorías Públicas [6], las inspecciones realizadas en los lugares de custodia y recepción, y las acciones individuales y colectivas de investigación de denuncias de tortura y reparación estatal a las víctimas.

2.1 Actuación de la DPU

Para ejercer sus funciones institucionales de promoción de los derechos humanos y asistencia jurídica, la Defensoría Pública de la Unión ha estructurado órganos específicos para trabajar en temas de derechos humanos y, en particular, en la prevención y el combate a la tortura.

Es importante mencionar que el Consejo Superior de la DPU, a través de su Resolución N.º 127/2016 creó las funciones de Defensorías Regionales de Derechos Humanos-DRDH, distribuidas en todos los estados de Brasil y ocupadas por defensores públicos federales cuya función es promover la protección colectiva de los derechos además de prestar asistencia jurídica individual en casos de graves violaciones de derechos humanos [7].

Como ejemplo del alcance de la actuación en el campo de la prevención y combate a la tortura, la DRDH/RJ creó el grupo "DPU Más Rio" con el objetivo de monitorear las actividades y acciones relacionadas a la intervención federal en la seguridad pública del Estado, así como recibir e investigar denuncias de violaciones de derechos resultantes de estas actividades [8]. En esta actuación, la DPU/RJ también participó del "Círculo Favelas por Derechos", una iniciativa de la Defensoría Pública del Estado de Río de Janeiro que tuvo la dinámica de estar cerca de los territorios más afectados por las operaciones, buscando crear un espacio de promoción de los derechos humanos a través de un calendario de visitas y encuentros entre abril y diciembre de 2018[9].

Otra importante actuación institucional que demuestra, concretamente, cómo la DPU contribuye al fortalecimiento y preservación de las prerrogativas del MNPCT se materializa en la Acción Civil Pública N.º 5039174-92. 2019.4.02.5101/RJ, también interpuesta por la DRDH/RJ, en la que se

solicitó la medida cautelar de restitución de los 11 (once) cargos DAS 102.4 a que se refiere el artículo 1° del Decreto 9.831/19 a la estructura del MNPCT. El acto gubernamental tenía el potencial de conducir al vaciamiento del órgano creado no sólo para cumplir con las obligaciones internacionales, sino también como un medio para salvaguardar el derecho fundamental de que nadie será sometido a tortura, tratos inhumanos o degradantes.

Además del trabajo territorial especializado en derechos humanos, la DPU reglamentó, a través de la Ordenanza N.º 200 del 12/03/2018, la creación de Grupos de Trabajo (GT) de alcance nacional, con el objetivo de fomentar la asistencia jurídica prioritaria de la DPU a grupos sociales en situación de vulnerabilidad. Entre los diversos grupos creados en la referida ordenanza, se destaca la existencia del Grupo de Trabajo sobre Personas en Prisión y Enfrentamiento a la Tortura, compuesto por cinco (5) defensores públicos federales de las cinco (5) macrorregiones brasileñas, con la misión, entre otras, de "realizar la integración de la DPU con los demás órganos integrantes del sistema nacional de prevención y combate a la tortura, dentro de los límites de sus atribuciones legales y constitucionales" [10].

Este GT también promueve inspecciones periódicas en las unidades del Sistema Penitenciario Federal (SPF). En 2018, la inspección del GT dio lugar a la expedición de carta al Departamento Penitenciario Nacional (DEPEN) cuestionando la privación de tomar el sol impuesta a los internos colocados en Régimen Disciplinario Diferenciado o aislamiento en las cárceles federales. En 2019, estas inspecciones dieron lugar a una nueva provocación a la administración del Sistema, dado el preocupante hallazgo del alto índice de uso de medicinas psiquiátricas por parte de los internos de las prisiones federales, y las posibles correlaciones de este fenómeno con las condiciones carcelarias. En 2020, teniendo en cuenta el evento de presunto suicidio de un recluso en la Penitenciaría Federal de Catanduvás, así como el historial de quejas y registros sobre la excesiva rigidez de las condiciones de reclusión del SPF, se llevaron a cabo inspecciones en las unidades penitenciarias brasileñas en colaboración entre la DPU y el MNPCT, y los informes y resultados del trabajo fueron objeto de divulgación interna que tiene como objetivo subvencionar la mejora de la labor de los defensores.

También con respecto al desempeño del órgano en la prevención y combate a la tortura, la estructura organizativa de la DPU incluye la Secretaría de Actuación en el Sistema Penitenciario (SASP). Entre las atribuciones de esa secretaría, previstas en el artículo 77 del Reglamento Interno de la DPU[11]), está la de coordinar la participación en las inspecciones penitenciarias realizadas en colaboración con otros órganos del sistema de justicia. Desarrollamos el proyecto "Defensoría sin Fronteras", que presenta resultados importantes en la reducción del hacinamiento en las cárceles.

Con base en la actuación técnica de la SASP, que constató un alto riesgo de nuevas rebeliones y nuevas muertes en las cárceles de Roraima a partir de la retirada abrupta de la Fuerza de Tarea de Intervención Penitenciaria (FTIP), la Defensoría Nacional de Derechos Humanos emitió una recomendación a autoridades de Roraima y al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP) solicitando que la salida de los agentes de la FTIP fuera implementada de forma planificada y combinada con la ampliación y consolidación del sistema de seguridad de Roraima[12].

La SASP también coordina la participación de los miembros de la DPU en los Consejos Penitenciarios estatales. Actualmente hay defensores públicos federales con asiento en 24

Consejos Estadales, lo que permite a la institución participar de la inspección de lugares de privación de libertad bajo la administración de los estados y de la fiscalización de las políticas públicas locales financiadas por FUNPEN.

La DPU también integra la Comisión Permanente sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad, del Consejo Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Cabe señalar, en este punto, que, en 2020, la SASP elaboró un estudio para la propuesta, aprobada por el CNDH, de la Recomendación N°. 12, de 16/10/2020, que trata de la adopción de medidas para regular el uso de armas menos letales dentro del sistema penitenciario nacional [13].

También debe recordarse que, como resultado de un acuerdo firmado entre las instituciones, el Supremo Tribunal Federal envía regularmente a la DPU un número importante de cartas remitidas por presos de todo el país. La DPU trabaja en el tratamiento calificado de las demandas de los presos, encaminándolas a los órganos responsables (incluyendo las propias Oficinas de la DPU), lo que incluye también el contacto con los órganos responsables por prevenir y combatir la tortura, cuando hechos de esta naturaleza son denunciados en las cartas.

La SASP conduce anualmente un concurso de ensayos en todo el país, y 90% de los participantes en el concurso son personas detenidas en el sistema penitenciario brasileño. En la edición actual, cuyo tema es la seguridad alimentaria, la SASP ha preparado un flujo para tratar las denuncias de tortura y violencia institucional que llegan a través de los ensayos enviados. En la edición actual, el número de ensayos enviados superó los 25.000. Una vez identificadas las denuncias de tortura y violencia institucional, se contacta con los órganos e instituciones responsables de frenar la violación de derechos, incluidos los propios órganos de la DPU.

Otro aspecto de la actuación activa de la DPU en el combate a la tortura se materializa en las acciones desarrolladas por la Red de Acción en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Red SIDH), que se encarga de prestar cooperación técnica y administrativa a los órganos de ejecución de la DPU dentro de un flujo de trabajo para la presentación de casos y peticiones ante los órganos del SIDH.

Como parte de su trabajo, la DPU ha presentado diversos *amicus curiae* y opiniones escritas en casos y solicitudes de opiniones consultivas ante la Corte Interamericana y solicitudes de medidas cautelares ante la CIDH, es apropiado destacar los siguientes casos:

Amicus Curiae en el Caso Favela Nova Brasilia Vs. Brasil - Corte IDH.

Amicus Curiae en el Caso del Complejo Penitenciario de Curado - Corte IDH.

Caso de Jóvenes y Adolescentes en custodia en el Centro de Detención Provisional (CIP-Goiânia).

Amicus Curiae en solicitud de Opinión Consultiva - Corte IDH

Cabe señalar, por lo tanto, que, aún con todas las dificultades de implementación, estructuración y expansión [16], la DPU tiene una inserción sólida y significativa en combate y prevención de la tortura en el país.

3. LA DEFENSORÍA PÚBLICA COMO ÓRGANO DE PREVENCIÓN Y COMBATE A LA TORTURA - LA NECESIDAD DE AMPLIAR EL ARTÍCULO 4 DEL OPCAT

Como se ha señalado anteriormente, el artículo 4 del OPCAT establece que cada Estado Parte permitirá las visitas de los mecanismos mencionados en los artículos 2 (Subcomité para la Prevención) y 3 (SNPCT) a cualquier lugar bajo su jurisdicción y control donde haya o pueda haber personas privadas de su libertad, ya sea en virtud de una orden dictada por una autoridad pública o a incitación o con su permiso o aquiescencia (en lo sucesivo, lugares de detención).

En este punto, cabe destacar la importancia del Subcomité de Prevención y del SNPCT, a través de sus órganos, en particular el CNPCT y el MNPCT, en el monitoreo de los lugares de detención y en el combate a la tortura en Brasil, por lo que la incursión de estos mecanismos en los lugares de detención no sólo debe ser incentivada sino también garantizada en todo momento y en cualquier lugar.

Sin embargo, las características y limitaciones del SNPCT, junto con las características específicas de la detención en Brasil (una gran población, alrededor de 800 mil personas, así como el extenso territorio), denotan la necesidad de ampliar la disposición contenida en el artículo 4 a las demás instituciones con competencias para proteger los derechos de las personas privadas de libertad, como la Defensoría Pública, con el fin de garantizar más capilaridad (y, en consecuencia, eficiencia) a las acciones de prevención y combate de la tortura.

En estos términos, manifestamos la importancia de promover el diálogo para incluir a las instituciones de acceso a la justicia, especialmente a la Defensoría Pública, entre los órganos responsables de visitar las instituciones de privación de libertad, consideradas así una perspectiva amplia.

Carolina Soares Castelliano Lucena de Castro

Defensora Pública Federal

Secretaria de Actuación en el Sistema Penitenciario (SASP)

Defensoría Pública de la Unión de Brasil

Notas:

[1] https://acnudh.org/load/2012/07/relatorio_SPT_2012.pdf

[2] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112847.htm

[3] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8154.htm

[4] Ejemplos de ambientes de detención: centros de detención, establecimientos penales, hospitales psiquiátricos, albergos para personas mayores, instalaciones socioeducativas o centros militares de detención disciplinaria.

- [6] Como exemplo: Protocolo CONDEGE <https://w3.defensoria.es.def.br/wp-content/uploads/2020/01/Protocolo-Tortura-Condege.pdf>; Protocolo DPE/RJ: <https://defensoria.rj.def.br/legislacao/detalhes/6321-RESOLUCAO-DPGE-N%C2%BA-932-DE-26-DE-JUNHO-DE-2018->; Protocolo DPE/CE: <https://www.defensoria.ce.def.br/noticia/defensoria-dispoe-de-protocolo-avancado-atendimento-para-combate-a-tortura-e-outras-violencias/>;
- [7] <https://www.dpu.def.br/conselho-superior/resolucoes/30844-resolucao-n-127-de-06-de-abril-2016-regulamenta-a-tutela-coletiva-de-direitos-e-interesses-pela-defensoria-publica-da-uniao>
- [8] <https://oglobo.globo.com/rio/violacoes-de-direitos-durante-intervencao-no-rio-poderao-ser-denunciadas-em-site-22442722>
- [9] <https://dpu.jusbrasil.com.br/noticias/661583499/relatorio-do-circuito-favelas-por-direitos-traz-retrato-de-violacoes-no-rj>
- [10] <https://www.dpu.def.br/legislacao/portarias>
- [11] <https://www.dpu.def.br/conselho-superior/resolucoes/53844-resolucao-n-154-de-4-de-outubro-de-2019-dispoe-sobre-o-regimento-interno-da-dpgu>
- [12] <https://www.dpu.def.br/noticias-roraima/61552-roraima-dpu-recomenda-retirada-planejada-de-forca-tarefa-penitenciaria>
- [13] <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/Recomendacao12.pdf>
- [14] <https://www.dpu.def.br/noticias-pernambuco/157-noticias-pe-slideshow/50374-drdh-pe-participa-de-debate-sobre-situacao-do-complexo-prisional-do-curado>
- [15] <https://www.dpu.def.br/component/content/article/89-internacional/61945-dpu-participa-do-141-periodo-ordinario-de-sesoes-da-corte-idh?Itemid=1086>