



Consejo Económico  
y Social

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/1997/4/Add.2  
26 de noviembre de 1996

ESPAÑOL  
Original: FRANCÉS

COMISION DE DERECHOS HUMANOS  
53º período de sesiones  
Tema 8 del programa provisional

CUESTION DE LOS DERECHOS HUMANOS DE TODAS LAS PERSONAS  
SOMETIDAS A CUALQUIER FORMA DE DETENCION O PRISION

Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria

Adición

Visita a Nepal

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION . . . . .	1 - 8	2
I. COMPROBACIONES HECHAS POR EL GRUPO DE TRABAJO ACERCA DEL DESARROLLO DEL DERECHO PENAL: REGLAS APLICABLES SEGUN LA LEGISLACION EN VIGOR . . . . .	9 - 21	3
II. PROGRESOS QUE DEBEN REALIZARSE Y LAGUNAS OBSERVADAS EN LA PUESTA EN PRACTICA DE LAS LEYES . . . . .	22 - 33	5
III. CONCLUSIONES . . . . .	34	8
IV. RECOMENDACIONES . . . . .	35 - 36	8

## INTRODUCCION

1. El Grupo de Trabajo sobre la detención arbitraria, representado por su Presidente, el Sr. L. Joinet, acompañado del Secretario del Grupo, efectuó una visita a Nepal del 22 al 29 de abril de 1996 por invitación del Gobierno de ese país. Hay que recordar que cuando el Grupo de Trabajo informó al Encargado de negocios nepalí en Ginebra de su deseo de visitar Nepal, su intención era únicamente la de visitar los campos de refugiados de Bhután situados en la parte este del país, a fin de comprender mejor, en el marco de la visita de seguimiento a Bhután acordada con las autoridades de Thimphu, las repercusiones de la situación en los derechos humanos. En su respuesta, las autoridades de Nepal indicaron, por una parte, que el Grupo tendría libertad para visitar los campos de refugiados, a reserva de que el Gobierno no tuviera que intervenir en modo alguno en la preparación y el desarrollo de esa visita; y, por otra, propusieron que el Grupo visitara el país en esa oportunidad en el marco de su mandato.

2. Durante su estancia en Nepal, el Grupo de Trabajo pudo entrevistarse con el Director General del Departamento de la administración de prisiones (Ministerio del Interior), con el adjunto del inspector general de policía y el Procurador general (consejero jurídico del Gobierno), así como con los directores de las diversas prisiones y lugares de detención visitados. El Grupo se entrevistó también con los administradores de los distritos de Morang y de Jhapa, y con jueces del tribunal de distrito de Mortang (en Biratnagar) y de Gorkha.

3. El Grupo de Trabajo mantuvo además interesantes conversaciones con miembros del Comité de Derechos Humanos del Colegio de Abogados, reunidos por su Presidente, así como con el Presidente nacional del Colegio de Abogados y con letrados del Tribunal Supremo.

4. El Grupo de Trabajo visitó en Katmandú la prisión central (800 presos), la cárcel de Bhadra Gol (400 presos) y la prisión de Dilli Bazar (162 presos), así como los locales de detención policial de la comisaría de "Hanouman Dhoka". El Grupo se desplazó también a la provincia, a Gorkha, donde visitó la prisión local. En todas esas cárceles así como en las comisarías de policía de la capital y de provincia, el Grupo dispuso de amplias posibilidades; gozando de total libertad de movimientos y pudiendo elegir tanto los detenidos interrogados como el lugar de las entrevistas, que se desarrollaron en presencia sólo de la delegación.

5. En lo que respecta a los contactos con fuentes no gubernamentales, el Grupo celebró reuniones de trabajo con numerosos representantes de organizaciones no gubernamentales.

6. El Grupo tuvo asimismo dos reuniones de trabajo con responsables del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en Katmandú.

7. A lo largo de su estancia y durante sus desplazamientos, el Grupo contó con la preciosa asistencia del PNUD y del Centro de Información de las Naciones Unidas (logística, interpretación y contactos) lo que facilitó en sumo grado el desarrollo de la misión.

8. Hay que lamentar, sin embargo, que la visita prevista de la delegación a lugares de detención en la región de Rolpa (provincia situada en el oeste de Nepal), donde está en vigor el estado de excepción como consecuencia de la implantación local de una guerrilla tuviera que anularse, dada la ausencia de enlaces aéreos como consecuencia de condiciones atmosféricas desfavorables.

I. COMPROBACIONES HECHAS POR EL GRUPO DE TRABAJO ACERCA DEL  
DESARROLLO DEL DERECHO PENAL: REGLAS APLICABLES SEGUN LA  
LEGISLACION EN VIGOR

9. Ante una petición, una denuncia de la víctima o, en su caso, un flagrante delito, la policía toma nota del caso, levanta acta de la apertura de la encuesta y procede a las primeras investigaciones para identificar al autor de la infracción. Identificado éste, la policía tiene plena competencia para extender una orden de detención. Desde el momento de su arresto, la persona en cuestión es mantenida en detención preventiva en los locales de la policía por un período máximo de 24 horas, deducidas las conducciones (a veces de dos o tres días de duración, habida cuenta de la topografía local). En el curso de la detención preventiva es jurídicamente posible la presencia de un abogado si bien no es obligatoria, y es, en consecuencia, poco eficaz. Las personas que carecen de medios pueden, en principio, contar con la asistencia de un letrado designado de oficio. No obstante, los abogados sólo pueden intervenir una vez que se ha registrado el caso en la secretaría del tribunal, circunstancia que, de hecho, les excluye de las primeras 24 horas de detención policial.

10. En el caso de los extranjeros, se prevé que puedan contar con la asistencia de un intérprete que, por lo general, facilita el consulado correspondiente.

11. Hay que señalar que las detenciones pueden llevarse a cabo tanto de día como de noche sin otro mandato que el de la policía, salvo si se trata de un registro domiciliario, en cuyo caso, el investigador debe presentar un mandato judicial.

12. Si las necesidades de la investigación exigen un plazo adicional, el investigador debe obtener la autorización del tribunal. Esta solicitud de prolongación de la detención, que no puede exceder de 25 días en total, se presenta al juez, en presencia de la persona detenida preventivamente. En caso de graves perturbaciones del orden público (amenazas a la integridad física de la familia real, terrorismo, enfrentamientos armados, etc.) la prolongación es de la competencia del prefecto de distrito y puede ampliarse a tres meses en total, en aplicación de la Public Offence Act.

13. Cuando se trata, en cambio, de pequeñas infracciones (embriaguez en la vía pública) la prolongación puede decidirla la propia policía, si bien la detención preventiva no podrá exceder de un segundo período de 24 horas.
14. El período de prolongación de hasta 25 días no puede asimilarse a una detención preventiva (detention pending indictment) desde el punto de vista jurídico, dado que se autoriza bajo el control de un tribunal, en tanto que la prolongación de tres meses prevista por la Public Offence Act presenta las características de una detención administrativa, al ordenarse bajo el control del prefecto únicamente.
15. La policía presenta al presunto autor ante el fiscal (public prosecutor) para que preste declaración cuando estima que su responsabilidad ha quedado debidamente establecida. El fiscal, tras hacer las preguntas que considere necesarias, lee la declaración y la hace firmar por el encausado. El documento debe ser firmado obligatoriamente en presencia del fiscal.
16. El ministerio público puede aplazar esta formalidad y pedir a la policía que lleve a cabo investigaciones complementarias.
17. Si se agota el período de prolongación (25 días) y debe proseguirse la investigación, el fiscal redacta un requisitorio basado en la acusación considerada en esa fase de las diligencias. Ultimada la investigación, la policía prepara un informe final y propone al fiscal que devuelva la libertad al detenido por ser éste inocente o carecerse de suficientes pruebas, o que le traduzca ante el tribunal para ser juzgado.
18. Las propuestas de la policía no son vinculantes para el fiscal, quien toma su propia decisión. Si estima que dispone de suficientes pruebas, prepara el acta definitiva de acusación y la transmite al tribunal (o al prefecto en los casos excepcionales en que éste es competente en aplicación de la Public Offence Act). El fiscal (o el prefecto, según el caso) decide que se mantenga detenida a la persona en cuestión hasta el momento del juicio o que se la libere bajo fianza hasta ese momento, a condición de que la pena prevista no exceda de tres años; el importe de la fianza debe tener en cuenta la capacidad económica del interesado.
19. El fiscal mantiene la acusación frente al abogado defensor en la audiencia judicial. De conformidad con las normas internas de procedimiento, la parte que ha originado la demanda en justicia debe hacer uso de la palabra en último lugar, tanto en materia civil como penal. El fiscal toma pues la palabra en último lugar, salvo si presenta nuevas acusaciones o se trata de una apelación cuando el acusado hace uso de este recurso. Se recuerda que la asistencia de un letrado no es nunca obligatoria cualquiera que sea la fase del procedimiento.
20. Tanto el acusado como el fiscal pueden apelar, pero sólo el detenido puede presentar un recurso ante el Tribunal Supremo.

21. El Grupo de Trabajo subraya en consecuencia que, tanto en el plano constitucional como en el legislativo, Nepal se ha dotado progresivamente de normas jurídicas que figuran entre las más avanzadas de la región; la monarquía, que era absoluta, ha pasado a ser constitucional; en el plano político, la Constitución protege la pluralidad de partidos (art. 112) y de la prensa; se reconoce el derecho de asociación y las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, si bien tropiezan con ciertas dificultades, gozan de una libertad de acción y de denuncia más avanzada que en la mayoría de los países vecinos. Por otro lado, y a reserva de lo dispuesto en la ley de seguridad nacional y en la Public Offence Act, las normas de procedimiento penal respetan en lo fundamental las de los instrumentos internacionales de derechos humanos. El Grupo se felicita por esta situación y quisiera que sirviera de ejemplo a numerosos Estados de la región el hecho de que, a través de la Ley N° 2.047, adoptada en 1990, Nepal haya establecido la primacía de los tratados sobre las leyes y ratificado, en su casi totalidad, los principales instrumentos internacionales de derechos humanos.

## II. PROGRESOS QUE DEBEN REALIZARSE Y LAGUNAS OBSERVADAS EN LA PUESTA EN PRACTICA DE LAS LEYES

22. El Grupo de Trabajo, al tiempo que se felicita por este importante progreso en el plano de los principios, considera que debe ir seguido de una segunda etapa que movilice todas las energías a fin de que esos principios sean verdaderamente efectivos, ante el temor de que, en el plano práctico, el respeto de las normas adoptadas se convierta de hecho en la excepción. Este riesgo es real, pero la situación puede controlarse dada la reciente aparición en la historia del país de una cultura de los derechos humanos, como lo demuestran, por ejemplo, los debates a que ha dado lugar el proyecto de creación de una comisión nacional de derechos humanos.

23. Las principales dificultades que deben superarse se refieren a los aspectos siguientes.

24. Arrestos y detención policial. El plazo legal de detención policial de 24 horas no se respeta lo suficiente; lo mismo ocurre con el período máximo de 25 días prescrito para la fase inicial de la detención preventiva, que es aplicado de manera muy desigual por los distintos tribunales. Ocurre, según las personas detenidas interrogadas por el Grupo, que esas detenciones se produzcan sin mandato, ni siquiera policial.

25. Ayuda judicial gratuita y asistencia de un abogado de oficio. La ayuda judicial prevista por la Constitución (párrafo 14 del artículo 26) se concede con mucha parsimonia, bien por falta de información de los posibles beneficiarios, bien (sobre todo) por falta de medios. La remuneración de los abogados nombrados de oficio es mínima o nula. Es posible la presencia del abogado en el curso de la detención policial pero el Grupo ha podido observar que no es obligatoria, y ha comprobado en algunos casos que los detenidos sólo fueron asistidos por un abogado cerca de un año después de su detención.

26. Malos tratos durante los interrogatorios. Los presos con los que se ha entrevistado el Grupo de Trabajo rara vez denuncian malos tratos infligidos en las cárceles; no ocurre lo mismo en lo tocante a los lugares de detención policial. El Grupo de Trabajo estima, tras haber investigado esta cuestión, que la causa principal de esta situación estriba en la importancia preponderante concedida a la confesión en la escala de pruebas. Se trata probablemente de una de las causas esenciales de los frecuentes malos tratos infligidos durante las encuestas, que pueden dar lugar a errores judiciales. Para llamar la atención de los servicios policiales y judiciales sobre esta importante cuestión podría aprovecharse la circunstancia de que Nepal no sólo ha ratificado la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (aunque no haya incorporado en su derecho interno la legislación correspondiente), sino que además acaba de adoptar un proyecto de ley sobre indemnización a las víctimas de esas prácticas, medida de la que se felicita el Grupo de Trabajo, que concedió gran importancia a este proyecto en el curso de sus conversaciones con las autoridades.

27. Condiciones de aplicación de la Public Offence Act. El Grupo de Trabajo ha tomado nota de las estadísticas según las cuales ninguna persona está detenida en virtud de la Ley de seguridad nacional -es decir, en calidad de preso político- pero ha comprobado por otra parte que la Ley sobre "perturbación del orden público" (Public Offence Act), que sólo concierne en principio a infracciones de derecho común, se aplica a infracciones relacionadas claramente con la ley de seguridad nacional. Esta manera de proceder, poco conforme con el principio de la adecuación de delitos y penas, permite a las autoridades encargadas de mantener el orden que en las estadísticas aparezcan como de derecho común ciertas actuaciones judiciales que pueden tener un carácter político. Tal aplicación de la Public Offence Act parece haberse generalizado estos últimos meses en la provincia de Rolpa donde existe el foco guerrillero antes mencionado.

28. Hábeas corpus y estado de excepción. El Grupo ha comprobado con satisfacción, como lo subraya el Comité de Derechos Humanos (CCPR/C/74/Add.2, párr. 11) que, de conformidad con la Constitución de Nepal, el hábeas corpus no puede suspenderse cualesquiera que sean las circunstancias; sin embargo, diversas fuentes han indicado que en la práctica es muy difícil obtener la protección o la puesta en libertad de un detenido mediante el hábeas corpus cuando se aplica la Public Offence Act.

29. Tribunales militares. Debieran introducirse importantes modificaciones en el funcionamiento de los tribunales militares para que fueran compatibles con el derecho a un proceso justo previsto en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Grupo de Trabajo considera excesivo que esos tribunales de excepción:

- a) estén compuestos sólo por militares;
- b) puedan juzgar a civiles que hayan cometido infracciones contra militares, cuando su competencia debiera limitarse estrictamente a las infracciones del Código Militar cometidas por militares;

- c) puedan juzgar delitos cometidos por militares cuando las víctimas son civiles;
- d) permitan sólo a la policía militar llevar a cabo las investigaciones; y, sobre todo,
- e) tengan por norma celebrar sus deliberaciones a puerta cerrada cuando se constituyen en corte marcial y, circunstancia agravante, no se autorice siquiera la presencia de un abogado en ese caso.

30. Investigaciones medicolegales. El Grupo de Trabajo ha considerado con preocupación la imposibilidad con que tropiezan muy a menudo los investigadores para recurrir a exámenes periciales medicolegales, sobre todo en las provincias, siendo así que, en algunos casos, de ellos depende la prueba de la culpabilidad. Ha comprobado, por ejemplo, que en ausencia de esos exámenes parecen haberse pronunciado severas condenas por infanticidio cuando es probable, por no decir evidente, que se trataba de abortos que, aunque castigados por las leyes, se sancionan con penas mucho más benignas.

31. Cárceles superpobladas por razones de procedimiento. El Grupo de Trabajo ha comprobado, por otra parte, que el mantenimiento en detención preventiva más allá del plazo legal, a menudo por períodos desmesurados, da lugar a la superpoblación de determinadas prisiones en condiciones que distan mucho de los principios establecidos por el Conjunto de Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos. La imposibilidad por parte de algunos condenados de pagar una multa, lo que tiene como consecuencia su mantenimiento en prisión es asimismo una causa importante de superpoblación de las cárceles, al igual que la inexistencia en la legislación de la posibilidad de que los jueces pronuncien una pena de cárcel acompañada de la libertad condicional.

32. Registro existente en los lugares de detención. El control de la legalidad de la detención de las personas privadas de libertad supone que se mejore y en particular se normalice la presentación y mantenimiento de los registros llevados en los lugares de detención. En ellos debieran constar todas las diligencias de que son objeto los detenidos (encarcelación y su motivo, duración del transporte, transferencia, primera presentación ante un juez, comparecencia ante el tribunal para el juicio, sanciones disciplinarias, puesta en libertad, etc.). Cabe esperar además que un control de este tipo permita reducir la superpoblación penal.

33. Legislación relativa a los extranjeros. En lo tocante al estatuto de los extranjeros, el Grupo de Trabajo se ha interrogado acerca de las limitaciones que, al parecer, impone la Constitución a las garantías que protegen los derechos humanos que, en parte, no parecen aplicarse a los no nacionales.

### III. CONCLUSIONES

34. Las comprobaciones del Grupo de Trabajo pueden resumirse como sigue:

- a) se ha pasado de una monarquía absoluta y autoritaria a un sistema moderno de monarquía constitucional, lo que ha permitido en el plano normativo establecer progresivamente en Nepal un Estado de derecho muy avanzado;
- b) la puesta en práctica de este conjunto legislativo, positiva desde el punto de vista de los principios, es en cambio, problemática y lenta, tanto por el bajo nivel de vida de gran parte de la población como del peso que tienen prácticas anteriores y mentalidades que sólo cambian muy lentamente en numerosos sectores encargados de la aplicación de las leyes;
- c) estas rémoras parece que podrán superarse gradualmente merced, por una parte, a la dinámica de un nuevo Estado de derecho y, por otra, al despertar de una cultura de los derechos humanos, factor que podrá reforzarse intensificando la concienciación de los funcionarios y responsables encargados de la aplicación de las leyes a través de medidas de formación en materia de derechos humanos y dando al mismo tiempo pruebas de una mayor firmeza que pueda servir como ejemplo frente a funcionarios del Estado que atenten contra esos derechos en el ejercicio de sus funciones.

### IV. RECOMENDACIONES

35. Habida cuenta de las observaciones que preceden, el Grupo de Trabajo recomienda que se adopten las medidas siguientes:

Medidas relativas a la reducción de la congestión en las cárceles y al control de la legalidad de la detención

- a) medidas tendentes a sensibilizar y formar a los jueces para que se respete estrictamente el período máximo de 25 días en el que se desarrolla la fase inicial de la detención preventiva (detención previa al juicio);
- b) mantenimiento en todos los lugares de detención de un registro carcelario normalizado;
- c) institución de la libertad condicional simple para los delitos de menor cuantía que, en la actualidad, sólo pueden sancionarse mediante una pena de prisión firme;
- d) prescripción legal de un recurso jurídico apropiado que permita al detenido apelar ante un tribunal u otra autoridad independiente;
- e) hacer efectiva la práctica de la puesta en libertad bajo fianza (teniendo debidamente en cuenta la situación económica de la persona interesada) incluso cuando la pena posible exceda de tres años;

- f) medidas para que los jueces, al fijar multas, tengan no sólo en cuenta la gravedad del delito sino asimismo la situación económica del multado;

Medidas relativas a los derechos de la defensa

- g) creación de una comisión encargada, por un lado, de estudiar las razones de las anomalías comprobadas en la puesta en práctica de la ayuda judicial gratuita y de la remuneración de los abogados nombrados de oficio y, por otro, de sugerir los remedios oportunos;
- h) hacer efectiva la posibilidad de la presencia de un abogado desde las primeras horas de la detención policial;
- i) adaptar el funcionamiento de los tribunales militares a las normas del derecho a un proceso justo; revisar en consecuencia su composición para que estén al menos presididos por un magistrado civil; para que las encuestas sean llevadas a cabo por la policía judicial civil; para que los juicios a puerta cerrada sean la excepción y se garantice la presencia de un abogado en cualquier circunstancia y para que su competencia se limite estrictamente a juzgar las infracciones al Código Militar cometidas por militares;

Medidas contra los malos tratos y la tortura

- j) Adopción de medidas legislativas internas que permitan incorporar en la legislación nacional las disposiciones de la Convención contra la tortura, a la que se ha adherido Nepal, a fin de que sea posible perseguir en justicia a los autores de torturas (e imponer sanciones apropiadas a quienes sean reconocidos culpables).

Medidas sobre las leyes de excepción

- k) Reforma de la Public Offence Act a fin de acompañar de garantías jurisdiccionales el actual período de prolongación de tres meses de la detención, que puede ser decidido por la sola iniciativa del prefecto, lo que confiere a este tipo de detención un carácter arbitrario dado su carácter exclusivamente administrativo.

Medidas en favor de la promoción de los derechos humanos

- l) Inclusión en el proyecto de ley para la creación de una comisión nacional independiente de los derechos humanos de los principios relativos a la situación de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, adoptados por la Asamblea General el 20 de diciembre de 1993 en virtud de su resolución 48/134.

36. El Grupo de Trabajo considera que las medidas a) a d), f), g), j), k), y l) deben ponerse en práctica con carácter prioritario.

-----