

OEA/Ser.L/V/II.
Doc. 86
16 marzo 2020
Original: inglés

INFORME No. 76/20
PETICIÓN 387-09
INFORME DE ADMISIBILIDAD

DELROY EDWARDS Y OTROS
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 16 de marzo de 2020.

Citar como: CIDH, Informe No. 76/20. Petición 387-09. Admisibilidad. Delroy Edwards y otros.
Estados Unidos de América. 16 de marzo de 2020.



I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria	Clínica de Derecho Internacional de Derechos Humanos de American University (IHRLC)
Presunta víctima	Delroy Edwards y otros ¹
Estado denunciado	Estados Unidos de América
Derechos invocados	Artículos I (vida, libertad, seguridad e integridad de la persona), II (igualdad ante la ley), XI (preservación de la salud y bienestar), XXV (protección contra la detención arbitraria) y XXVI (proceso regular) de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre ²

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH³

Recepción de la petición	10 de marzo de 2009
Información adicional recibida durante la etapa de estudio	8 de septiembre de 2016
Notificación de la petición	27 de junio de 2014
Primera respuesta del Estado	8 de septiembre de 2016
Observaciones adicionales de la parte peticionaria	20 de mayo de 2009, 4 de junio y 3 de diciembre de 2010, 14 de octubre de 2011, 25 de enero de 2012, 22 de febrero de 2013, 3 de septiembre de 2015, 20 de enero de 2016, 27 de junio y 20 de noviembre de 2018

III. COMPETENCIA

<i>Ratione personae</i>	Sí
<i>Ratione loci</i>	Sí
<i>Ratione temporis</i>	Sí
<i>Ratione materiae</i>	Sí, Declaración Americana (ratificación de la Carta de la OEA el 19 de junio de 1951)

IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

Duplicación y cosa juzgada Internacional	No
Derechos admitidos	Artículos I (vida, libertad, seguridad e integridad), II (igualdad ante la ley), XI (preservación de la salud y bienestar), XVII (reconocimiento de la personalidad jurídica y de los derechos civiles) XVIII (justicia), XXIV (petición), XXV (protección contra la detención arbitraria) y XXVI (proceso regular) de la Declaración Americana
Agotamiento de recursos o procedencia de una excepción	Sí, aplican las excepciones establecidas en el artículo 31(2)(a) y (b)
Presentación dentro de plazo	Sí, en los términos de la sección VI

¹ Inicialmente la parte peticionaria presentó la petición en nombre de Zaid Safarini y otros reclusos de la prisión ADX. Sin embargo, en una comunicación con fecha del 26 de junio de 2018, la petición menciona a los siguientes reclusos como presuntas víctimas: Delroy Edwards, Donald Heisler, David Spicer, Greg Murray, Dawane Mallett, Rubén Castro, Peter Mauchlin y Jeff Fort. El 20 de noviembre de 2018 indicó que Rubén Castro desistía de la petición.

² En adelante, "la Declaración Americana" o "la Declaración".

³ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

V. RESUMEN DE LOS HECHOS ALEGADOS

1. La parte peticionaria aduce que las condiciones de detención y las características del confinamiento en el Centro Penitenciario de Máxima Seguridad (en adelante “ADX”) de Florence, Colorado, violan el derecho de los reclusos a la protección contra penas crueles, infamantes o inusitadas al igual que su derecho a la integridad personal. Sostiene que la imposibilidad de los presos de ingresar al Programa Step Down (“el Programa”), destinado a permitir que los reclusos consigan su traslado a cárceles menos restringidas mediante la buena conducta, constituye una violación de su derecho al debido proceso y un acto de discriminación. Por último, señala que el traslado de presos condenados por crímenes de terrorismo hacia ADX sin considerar el grado de amenaza que estos representaban para la población carcelaria o la población general, viola su derecho de igualdad ante la ley⁴. La petición menciona a siete reclusos (en adelante “las presuntas víctimas”) aún detenidos en ADX.

2. La parte peticionaria alega que los reclusos, aunque viven en celdas de “población general”, pasan por lo menos 22 horas diarias aislados, en celdas de 5,9 metros cuadrados con una sola ventana estrecha que no les proporciona luz natural directa o aire fresco. Aduce que las prácticas de ADX están específicamente diseñadas para aumentar el aislamiento de los reclusos al restringir su contacto con el mundo exterior a la prisión, además de someterlos a estrictos cacheos al desnudo cada vez que salen de sus celdas o vuelven a ingresar en ellas. Si bien el reglamento de ADX establece que los reclusos tienen un mínimo de 10 horas semanales de ejercicio fuera de las celdas, los reclusos señalan que suelen tener solamente de unas tres a cinco horas, en las que suelen ser ubicados solos en cajas metálicas de 10 por 10 pies. También alega que los reclusos tienen prohibido tomar psicotrópicos o medicamentos psiquiátricos, sea que ellos necesiten esos medicamentos o no. La parte peticionaria afirma que el Estado justifica tales condiciones atroces con la existencia del Programa Step Down, al que los reclusos pueden ingresar si muestran una buena conducta⁵. Si bien son diversos los factores que se consideran en la admisión de un preso al Programa, la parte peticionaria denuncia el hecho de que “la gravedad de los antecedentes penales de un recluso” o “su participación en una organización delictiva” podría implicar su exclusión anticipada del Programa, por lo que cuestiona la afirmación de ADX de que este es un programa de rehabilitación —los reclusos no pueden mitigar su participación en grupos o acciones delictivas del pasado—. Aunque esos criterios ya no son un requisito formal, la parte peticionaria alega que estos han resurgido de otra forma, pues ahora existe un Comité Revisor que, para determinar la elegibilidad de un preso para su inserción y avance en el Programa, considera los antecedentes penales de éste junto con los motivos de su traslado a ADX. La petición también denuncia el hecho de que aquellos reclusos que cumplen con los requisitos del Programa son enviados ante el director de la prisión, quien ejerce completa discreción sobre la decisión final del ingreso al Programa. Agrega que el reglamento de ADX prevé un mínimo de 36 meses para que un recluso complete el Programa y deje ADX, y un mínimo de 12 meses de confinamiento solitario. Según el encargado de las unidades de población general, menos del cinco por ciento de los reclusos en ADX son admitidos al Programa luego de sólo 12 meses de confinamiento solitario.

3. El peticionario indica que ninguna de las presuntas víctimas fue admitida al Programa o logró completarlo, aun cuando algunos han vivido en ADX por años y cumplido con todos los requisitos de conducta. Por lo tanto, están condenadas al confinamiento solitario por tiempo indefinido, posiblemente de por vida, lo que viola la prohibición de tratos crueles, inhumanos o degradantes en tanto están recluidos en aislamiento prolongado⁶. Según la petición, Donald Heisler está en ADX desde 2004. Ingresó al Programa en 2014, 2015 y 2017, pero todas las veces terminó siendo excluido. La petición alega el trato discriminatorio por parte de las autoridades penitenciarias al igual que la existencia de decisiones discrecionales que la presunta víctima no pudo apelar. Su última postulación al Programa fue rechazada, pese a cinco años en confinamiento solitario, a la aproximación de su fecha de liberación y al provecho que podría haber obtenido del Programa. David Spicer fue trasladado a ADX en 2007 y puesto en confinamiento solitario. A pesar de haber completado casi 20 de los

⁴ En este sentido, la parte peticionaria indica que en las horas posteriores a los atentados del 11-S, la Oficina Federal de Prisiones puso en detención administrativa a muchos reclusos árabes y musulmanes “condenados por, acusados de, relacionados con o de alguna forma vinculados a actividades terroristas” y los trasladó sumariamente a la prisión ADX. Alega, además, que hasta antes del 11-S algunos de estos reclusos habían vivido en prisiones de menor seguridad y que jamás habían sido considerados una amenaza grave a la seguridad.

⁵ El Programa exige que, para ser elegibles, los reclusos muestren una conducta intachable por un mínimo de 12 meses y prueben haber participado y finalizado todos los programas recomendados por el equipo encargado de la unidad.

⁶ En la petición se menciona la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Velasquez Rodriguez v. Honduras*, Méritos, 29 de julio de 1998, párr. 187.

programas educativos, no le permitieron ingresar al Programa debido que, al momento de postularse, éste no estaba realizando o finalizado los mismos programas por cuya finalización ya había obtenido los correspondientes certificados en el pasado. En tres oportunidades, solicitó presentar recursos administrativos, pero en cada oportunidad se le informó que su reclusión en ADX era la medida adecuada. Hace 11 años que está en confinamiento solitario. Greg Murray fue admitido en el Programa unas semanas antes de la visita de la parte peticionaria a ADX, pese a que su postulación había sido rechazada seis meses antes. Luego de su traslado, le informaron que tenía que permanecer encerrado en su celda por una semana para redactar un ensayo —la petición alega que esto no es un requisito formal del Programa—. También debe escribir un diario para el encargado de unidad, lo cual pese a incomodarlo debe realizar para no arriesgar su lugar en el Programa. Delroy Edwards está en ADX desde 1995 y participó en el Programa 20 años después. Fue excluido por un incidente con otro recluso y nunca tuvo la oportunidad de apelar esta decisión. Dawane Mallet está en ADX desde 2006. Lo echaron del Programa en 2011; dos años más tarde se postuló para reingresar, pero lo rechazaron —la petición alega que a Mallet le informaron que la decisión se debió a que éste fue parte de un litigio contra la Oficina Federal de Prisiones, en curso hasta 2016—. Aunque en 2017 lo alentaron a postularse al Programa, su postulación fue rechazada meses más tarde porque no cumplía con el “mínimo de 12 meses de conducta intachable”, decisión que fue reiterada en septiembre de ese mismo año. Éste además informa que su cuenta fue congelada por unos dos años por deudas impagas de visitas médicas y copias judiciales. La petición indica que Mallet presentó 406 recursos administrativos entre el 1 de enero de 2006 y el 2 de octubre de 2018. Jeff Fort ingresó a ADX en 2006; en 2017 fue trasladado a una unidad preintermedia. La petición alega que un guardiacárcel lo acusó de comunicarse en código con miembros de una banda delictiva y, en consecuencia, lo regresaron a su unidad anterior y le aplicaron tres meses de restricción telefónica y un mes de restricción de compras en el economato. Peter Mauchlin, de 73 años, tiene dificultad para ver de un ojo; a raíz de su condición, no se ha postulado al Programa Step Down porque le preocupa estar vigilante a los riesgos de vivir junto a otros presos de ADX. La presunta víctima explicó que acumula una deuda por copias judiciales que le costaron varios cientos de dólares y que actualmente se le embargan los ingresos que obtiene en la prisión. Manifiesta que las autoridades de ADX han congelado su cuenta en \$19,00 para que no entre en situación de indigencia, pero que ahora no puede pagar las tasas judiciales para presentar reclamos o hacer copias.

4. La parte peticionaria señala que las leyes estadounidenses no prevén un recurso efectivo para las presuntas víctimas. Sostiene que no se protege el derecho de los reclusos a acceder a un proceso administrativo y que, por ello, su posibilidad de agotar dicho recurso queda a discreción de los funcionarios de la prisión. Agrega que ese proceso es ineficaz⁷ y no garantiza el debido proceso legal. Los presos dependen de los empleados penitenciarios para presentar agravios contra otros empleados penitenciarios⁸, lo que genera un temor de represalias de parte de los empleados al igual que problemas de privacidad y confidencialidad. Además, si un preso no cumple con un plazo, no entrega el formulario solicitado o no presenta la copia de un formulario para algún trámite, su posibilidad de interponer un recurso queda automáticamente descartada. Según la petición, los reclusos pueden recurrir a la justicia siempre y cuando hayan realizado esa serie de trámites. No obstante, rara vez dichos remedios tienen éxito, incluso cuando se presentan *pro se*, que están sujetos a estándares menos estrictos. Los recursos constitucionales suponen cuestiones de debido proceso legal, igualdad ante la ley y tratos crueles e inhumanos, que, por su complejidad, requieren asistencia legal⁹. Sin embargo, las presuntas víctimas no cuentan con los medios económicos para contratar sus propios abogados y en ADX no se les permite trabajar ni ganarse su propio dinero, y el gobierno estadounidense no ofrece asistencia legal para demandas una vez que la persona ha sido declarada culpable y encarcelada. La petición se refiere a otras dificultades, entre ellas las condiciones de detención que dificultan la comunicación con los profesionales jurídicos¹⁰, el costo de las copias de los documentos solicitados por la justicia y las tasas judiciales. Por lo tanto, la parte peticionaria aduce que, debido a la situación de indigencia, la falta de asistencia legal por parte del

⁷ La petición indica que entre marzo de 2016 y febrero de 2017 un total de 3 522 solicitudes de interposición de recursos administrativos fueron presentadas por reclusos de ADX Florence, de las que 10 fueron registradas como “otorgadas” (0,2 %).

⁸ La parte peticionaria señala que la posibilidad de que las presuntas víctimas agoten los recursos internos suele quedar sujeta a la discreción de las autoridades carcelarias, cuya acción o inacción suele provocar que los reclusos no logren cumplir con los plazos judiciales o administrativos.

⁹ Consultar Informe N.º 48/01, Caso 12.067, Michael Edwards; Caso 12.068, Omar Hall; Caso 12.086, Brian Schroeter y Jerónimo Bowleg, Bahamas, 4 de abril de 2001 e Informe N.º 56/02, Caso 12.158, Benedict Jacobs vs. Grenada, Comisión I.D.H., Doc. 5 rev.1 en 601, OEA/Ser.L/V/II.117 Doc. 1 rev. 1, 7 de marzo de 2003.

¹⁰ La petición se refiere en específico a la dificultad para planificar visitas y programar entrevistas personales y a la imposibilidad de comunicarse por correo postal e intercambiar documentación judicial, tanto de forma personal como telefónica.

Estado y la complejidad de los casos constitucionales, las presuntas víctimas no pueden denunciar adecuadamente sus condiciones. En consecuencia, no corresponde exigirles el agotamiento de los recursos internos.

5. Por su parte, el Estado sostiene que la Declaración Americana es un instrumento no vinculante que por sí mismo no crea derechos legales ni impone obligaciones legales a los Estados Miembros de la OEA y que, por lo tanto, la Comisión carece de competencia para emitir una decisión vinculante respecto de Estados Unidos. Agrega que la petición es inadmisibles según el artículo 34(c), o de otro modo el artículo 42, del Reglamento pues de las 22 presuntas víctimas mencionadas en la petición original o en comunicaciones posteriores de la parte peticionaria, 11 han sido enviados desde ADX hacia penitenciarías de menor seguridad¹¹.

6. El Estado también sostiene que los peticionarios no agotaron los recursos judiciales y administrativos internos, por lo cual la petición es inadmisibles. Aduce que seis de las presuntas víctimas no agotaron el procedimiento administrativo de tres pasos disponible para agravios presentados por reclusos, el cual prevé demandas constitucionales¹², ya sea porque no presentaron un reclamo administrativo o porque se negaron a apelar una decisión desfavorable del director de la prisión o del director regional¹³. El Estado agrega que los reclusos también pueden interponer recursos judiciales ante los tribunales federales estadounidenses para obtener las reparaciones correspondientes. El Estado sostiene que, con frecuencia, dichos recursos son útiles para reclusos que no cuentan con asistencia legal, y que el hecho de que las presuntas víctimas hayan tenido acceso a la representación legal en este asunto ante la Comisión demuestra que efectivamente recibieron asistencia legal. Las presuntas víctimas no son eximidas de agotar los recursos judiciales internos simplemente porque no cuentan con la asistencia de abogados. Según los registros de ADX, seis de las presuntas víctimas¹⁴ se negaron a presentar dichos recursos judiciales y, de las tres restantes, el señor Mauchlin es parte en causas civiles referidas a las condiciones de confinamiento en ADX, actualmente en trámite ante los tribunales federales estadounidenses. En cuanto al señor Mallet, en varias ocasiones éste interpuso recursos judiciales ante los tribunales federales estadounidenses, aunque se desconoce si tenga algún litigio federal pendiente de resolución. Por lo tanto, ninguno de los 11 peticionarios agotó los recursos internos.

7. Además, el Estado aduce que la petición no presenta hechos que caractericen violaciones de la Declaración Americana conforme al artículo 34(a) del Reglamento de la Comisión. El Estado sostiene que las presuntas víctimas son elegibles para participar en el Programa y que para ser elegibles no necesitan probar que han mitigado los motivos de su encarcelación, puesto que la clave reside en que el recluso pueda desenvolverse de manera segura en una unidad con menos restricciones sin ser una amenaza a la seguridad. El Estado señala que, de las 23 presuntas víctimas en algún momento vinculadas con la petición, 12 fueron retiradas de ADX, entre ellos individuos encarcelados por delitos vinculados al terrorismo. Además, el Estado aduce que la petición no menciona hechos que caractericen violaciones por las condiciones de confinamiento, incluidas las oportunidades de recreación y las interacciones sociales¹⁵, o del servicio de cuidado de la salud mental que se brinda a los reclusos¹⁶.

VI. AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

8. La Comisión observa que la petición alega que los recursos administrativos existentes que permiten a las presuntas víctimas presentar agravios relacionados con las condiciones carcelarias no garantizan el debido proceso y que se observaron prácticas parciales y discriminatorias. También señala la tasa

¹¹ Todas las presuntas víctimas incluidas en la lista de víctimas definitiva que presentó la parte peticionaria aún se encontraban en ADX en aquel momento.

¹² El Estado señala que las solicitudes de reparación administrativa recibidas mediante este procedimiento incluyen demandas contra recomendaciones hechas por el Programa.

¹³ El Estado señala que entre el 1 de enero de 2012 y el 15 de agosto de 2016, los señores Castro y Edwards no solicitaron la presentación de recursos administrativos sobre las cuestiones referidas en la presente petición. Los señores Heisler y Murray solicitaron la presentación de un recurso administrativo respecto de determinados reclamos sobre salud mental, pero se negaron a apelar. El señor Mauchlin solicitó la presentación de un recurso administrativo contra la denegación de ingreso al Programa Step Down, pero se negó a apelar.

¹⁴ Delroy Edwards, Jeff Fort, Donald Heisler, Greg Murray y David Spicer.

¹⁵ El Estado señala además que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos determinó que las condiciones de confinamiento en el área de mayor restricción de ADX, si se consideran los resguardos existentes, no constituyen tortura o maltrato a los fines de las obligaciones emanadas del Convención Europea de los Derechos Humanos en el caso *Babar Ahmad and Others v. UK*.

¹⁶ La Oficina Federal de Prisiones emplea un abordaje triple, que incluye la creación de unidades específicamente diseñadas para la seguridad de los pacientes psiquiátricos y la provisión de mejores servicios de salud mental para los reclusos en ADX.

de éxito extremadamente baja de los recursos administrativos presentados por los reclusos en ADX Florence. Además, el peticionario alega temor a represalias el temor a las represalias por la interposición de recursos y denuncia que se otorga una gran discreción al alcaide de la prisión. Además, el peticionario indica que los procedimientos de ADX contemplan un mínimo de 36 meses para que un interno progrese con éxito a través del programa Step-Down y salga de ADX, con un mínimo de doce meses en confinamiento solitario. Finalmente, el peticionario sostiene que algunos de los criterios aplicados en tales remedios imponen una carga demasiado grande a los reclusos. La Comisión considera que, teniendo en cuenta los elementos disponibles y los alegatos de las partes, dichos recursos no garantizan, *prima facie*, el debido proceso para las presuntas víctimas. Por lo tanto, la Comisión concluye que en este caso corresponde aplicar la excepción que figura en el artículo 31(2)(a) de su Reglamento. En este sentido, la CIDH nota que la supuesta falta de debido proceso deberá analizarse, en lo pertinente, en el informe que adopte la Comisión sobre el fondo, a fin de constatar si efectivamente se configuran violaciones a la Convención.

9. Respecto de los recursos en la vía civil para reclamar por las condiciones de detención de las presuntas víctimas, la Comisión considera que las peticiones referidas a cuestiones legales de la naturaleza de las incluidas en la presente petición, como el derecho al debido proceso, el derecho a la integridad personal y las condiciones de reclusión, son de una complejidad procesal y sustantiva tal que un recluso no las puede interponer o presentar sin la asistencia de un representante legal¹⁷. Teniendo en cuenta la información disponible, la Comisión considera que la falta de disponibilidad de asistencia legal estatal para las presuntas víctimas, pese a su situación de indigencia, en el contexto de una demanda constitucional, habría impedido, *prima facie*, a los peticionarios agotar los recursos judiciales internos respecto de este proceso y que, por lo tanto, en este caso se debe aplicar la excepción al agotamiento de los recursos internos establecida en el artículo 31(2)(b) del Reglamento.

10. En vista del contexto y las características del presente caso y del carácter continuado de las violaciones alegadas, la Comisión considera que la petición fue presentada en un plazo razonable y que, por ende, satisface el requisito de admisibilidad.

VII. CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

11. La Comisión observa que la presente petición incluye alegatos referidos a las condiciones de detención inhumanas y las características de reclusión de las presuntas víctimas, sin que existe la oportunidad de revisar su situación, como también a la falta de debido proceso y el trato diferenciado. En vista de estas consideraciones y tras analizar los elementos de hecho y de derecho presentados por las partes, la Comisión estima que los alegatos del peticionario no resultan manifiestamente infundados y requieren un análisis de fondo, pues los hechos alegados, si se corroboran como ciertos, podrían configurar violaciones de los derechos protegidos en los artículos I (vida, libertad, seguridad e integridad), II (igualdad ante la ley), XI (preservación de la salud y bienestar), XVII (reconocimiento de la personalidad jurídica y de los derechos civiles), XVIII (justicia), XXIV (petición), XXV (protección contra la detención arbitraria) y XXVI (proceso regular) de la Declaración Americana.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición respecto de los artículos I, II, XI, XVII, XVIII, XXIV, XXV y XXVI de la Declaración Americana; y

2. Notificar a las partes la presente decisión; continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 16 días del mes de marzo de 2020. (Firmado): Joel Hernández, Presidente; Antonia Urrejola, Primera Vicepresidenta; Flávia Piovesan, Segunda Vicepresidenta; Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño y Julissa Mantilla Falcón, Miembros de la Comisión.

¹⁷ CIDH, Informe N.º 48/01, Caso 12.067, Michael Edwards; Caso 12.068, Omar Hall; Caso 12.086, Brian Schroeter y Jerónimo Bowleg, Bahamas, 4 de abril de 2001.