



Opinión Consultiva OC-29/22 de la Corte Interamericana

Personas mayores y enfermas terminales privadas de libertad

Autor

Jaime Rojas Castillo
Email: irojas@bcn.cl
Anexo 3131

Resumen

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-29/22, analiza la situación que enfrentan las personas privadas de libertad en centros penitenciarios, entre ellas, las personas mayores y quienes padecen enfermedades terminales y la obligación del Estado de adoptar medidas para hacer efectivos sus derechos humanos.

En relación a las personas mayores privadas de libertad, la Corte distingue una serie de criterios que harían procedente una medida sustitutiva o alternativa a la de privación de libertad. Así, por ejemplo, tratándose de delitos no violentos menos graves, estas serían aconsejables. En cuanto a los delitos constitutivos de graves violaciones de derechos humanos y la posibilidad de cumplir la pena fuera de un establecimiento penitenciario, sería posible cuando estas no importen la extinción o perdón de la pena y se pondere la situación de salud, las condiciones de detención y las facilidades para ser atendido en el centro penitenciario. Además, se deben considerar entre otros factores: el que se haya cumplido una parte considerable de la pena privativa de libertad y se haya pagado la reparación civil impuesta en la condena, el impacto en la sociedad y los derechos de las víctimas.

Tratándose de quienes están privados de libertad y padecen una enfermedad en estado terminal y reciben cuidados paliativos, la Corte opina que no deberían permanecer en centros penitenciarios, salvo que ellos cuenten con esos servicios. Indica que ellos deberían encontrarse en: (i) prisión domiciliaria o (ii) en un centro especializado para brindar atención y tratamientos adecuados.

Asimismo, afirma la Corte que estas medidas no vulneran el principio de igualdad y no discriminación, siempre que tengan: (i) una justificación objetiva y razonable; (ii) persigan un fin legítimo; y (iii) exista proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin perseguido.

Nº SUP: 139138

Introducción

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) señala que una Opinión consultiva constituye una respuesta de la Corte a consultas que formulan los Estados miembros de la Organización Estados Americanos (OEA) o los órganos de la misma acerca de: a) la compatibilidad de las normas internas con la Convención; y b) la interpretación de la Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos (Corte IDH)¹.

En particular, la Opinión Consultiva OC-29/22 “Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de libertad”, solicitada a la Corte IDH por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, describe las situaciones que enfrentan quienes se encuentran privados de libertad y recuerda a los Estados los estándares que deben seguir en la materia para cumplir con su obligación de respetar y garantizar sus derechos humanos, en este caso, de las personas mayores y quienes padecen una enfermedad terminal, y cómo estas medidas no importan una discriminación².

En el marco de la discusión del proyecto de ley que regula el cumplimiento alternativo de las penas privativas de la libertad, para condenados que padezcan enfermedad terminal o menoscabo físico grave, o que hayan cumplido determinada edad (Boletín N°16.036-17)³, el presente documento, por petición de la Comisión de Derechos Humanos del Senado, analiza la Opinión Consultiva OC-29/22 de la Corte IDH, en particular respecto a la procedencia y requisitos de las medidas que debe adoptar los Estados que forman parte de la OEA respecto de las personas privadas de libertad que sean mayores o bien que padecen una enfermedad terminal.

Este documento se divide en dos partes. La primera analiza de manera general la obligación del Estado de adoptar medidas especiales para hacer efectivos los derechos humanos reconocidos en los tratados sobre derechos humanos en esta materia, mientras que la segunda aborda las medidas sustitutivas o alternativas a la ejecución de las penas privativas de la libertad tratándose de los grupos antes señalados.

Se hace presente que este documento aborda exclusivamente el estándar en materia de derechos humanos de las personas mayores y enfermas terminales privadas de libertad en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, por tanto, excluye el tratamiento de la materia en los demás sistemas de protección. Con todo, se hace una referencia tangencial al artículo 110 del Estatuto de Roma y al criterio de la Corte Penal Internacional para conceder reducción de la pena.

¹ Corte IDH. (2023) ¿Qué son las Opiniones Consultivas? Disponible en: <http://bcn.cl/3elut>.

² En el ejercicio de su competencia consultiva la Corte IDH, a solicitud de los Estados miembros de la OEA o de los órganos enumerados en el capítulo X de la Carta de la OEA, entre ellos la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, está facultada para interpretar la Convención o de otros tratados en materia de protección de los derechos humanos en los Estados americanos (artículo 64.1) e incluso a solicitud de un Estado, podrá darle opiniones sobre la compatibilidad de cualquiera de sus leyes internas y los instrumentos antes señalados (artículo 64.2).

³ Senado. (2023). Boletín N° 16.036-17, regula el cumplimiento alternativo de penas privativas de libertad, para condenados que padezcan enfermedad terminal o menoscabo físico grave, o que hayan cumplido determinada edad.

I. Medidas especiales para hacer efectivos los derechos de las personas mayores privadas de libertad

1. Enfoques diferenciados en la OC-29/22

La Corte IDH en la Opinión Consultiva OC-29/22, reitera que el respeto de la dignidad humana constituye el principio general sobre el trato debido a las personas privadas de libertad e identifica las obligaciones específicas sobre trato digno que les corresponde recibir a los grupos de personas objeto de la consulta: A) mujeres embarazadas, en período de parto, post parto y lactancia, así como a cuidadoras principales; B) niños y niñas que viven en centros de detención con sus madres o cuidadores principales; C) personas LGBTI; D) personas pertenecientes a los pueblos indígenas, y E) personas mayores.

La aplicación de un enfoque diferenciado en la política penitenciaria, en opinión de la Corte, permite, por una parte, identificar cómo las características de un grupo poblacional y el entorno penitenciario condicionan la garantía de los derechos de grupos minoritarios y marginalizados en el contexto carcelario; y por otra, determinar los riesgos específicos de vulneración de sus derechos, en atención a sus características y necesidades particulares, cuyo propósito es definir e implementar un conjunto de medidas concretas dirigidas a superar la discriminación (estructural e interseccional) que les afecta (Corte IDH, 2022: párr. 68).

Si los Estados no definen ni adoptan las medidas destinadas a superar la discriminación que afecta a estos grupos “estarían en contravención de lo previsto en el artículo 5.2 de la Convención Americana⁴ y otros tratados específicos, y podría generarse un trato contrario a la prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes” (Corte IDH, 2022: párr. 68).

La Corte IDH, ha sostenido que una diferencia de trato debe tener una justificación objetiva y razonable, esto es, perseguir un fin legítimo y existir una relación razonable de proporcionalidad entre los medios y el fin perseguido (Corte IDH, 2022: párr. 58). En este sentido, para la Corte “no basta con que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre. La adopción de estas medidas particulares no deberá considerarse, bajo ningún concepto, como discriminatoria” (Corte IDH, 2022: 65).

2. Enfoques diferenciados en relación a las personas mayores

En el título IX “Enfoques diferenciados aplicables a personas mayores privadas de la libertad”, de la Opinión Consultiva OC-29/22, la Corte IDH analiza la necesidad de adoptar medidas especiales (o

⁴ “Artículo 5. Derecho a la Integridad Personal 1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral. 2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.”

enfoques diferenciados) para garantizar los derechos humanos de las personas mayores⁵. Al respecto, el Tribunal Interamericano señala que éstas pueden encontrarse en centros penitenciarios en razón de alguna de las situaciones siguientes:

a) por haber sido condenadas durante edades tempranas a penas de larga duración, de manera que, con los años, se han habituado a la vida en prisión, pero cuya reinserción social resulta compleja; b) por haber sido condenadas en más de una ocasión, de forma que han estado fuera y dentro de prisión, incluso en múltiples ocasiones, pudiendo igualmente habituarse a esta, pero también con dificultades para su readaptación, y c) por haber sido condenadas durante edades avanzadas, con múltiples inconvenientes para adaptarse a la vida en prisión y, en ocasiones, sufriendo discriminación y violencia por parte de otras personas internas.” (Corte IDH, 2022: párr. 340).

Asimismo, señala la OC-29/22 que las necesidades especiales de las personas mayores privadas de libertad derivan “del proceso de envejecimiento [que] se ven agravadas por las propias condiciones de vulnerabilidad en que se encuentra la población carcelaria” (Corte IDH, 2022: párr. 344). En este sentido, indica que respecto de este colectivo “confluyen en forma interseccional distintos factores de discriminación, como el sexo, el género, la orientación sexual, el origen étnico, y la condición migratoria, que agravan la vulnerabilidad asociada al ciclo de vida y la situación de privación de libertad” (Corte IDH, 2022: párr. 344).

En consecuencia, la Corte IDH reitera que, en el marco de las obligaciones de los Estados en materia de respeto y garantía de los derechos humanos, los Estados:

“... están obligados a implementar políticas y programas, e incorporar ajustes razonables, que respondan a aquellas particularidades y exigencias. Todo ello repercute en obligaciones específicas que deben satisfacer, precisamente, las necesidades especiales derivadas de los cambios asociados al envejecimiento, para así observar el respeto debido a la dignidad humana que, a toda persona privada de libertad, reconoce y garantiza el artículo 5.2 de la Convención Americana.” (Corte IDH, 2022: párr. 346).

En el sentido antes señalado, para garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas privadas de libertad, en opinión de la Corte IDH:

“... no basta con que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en

⁵ El artículo 2 de la Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las personas Mayores define, para los efectos de la Convención, persona mayor de esta modo: “Aquella de 60 años o más, salvo que la ley interna determine una edad base menor o mayor, siempre que esta no sea superior a los 65 años. Este concepto incluye, entre otros, el de persona adulta mayor.”

que se encuentre. La adopción de estas medidas particulares no deberá considerarse, bajo ningún concepto, como discriminatoria.” (Corte IDH, 2022: párr. 65).

Por tanto, las medidas positivas en el caso particular de las personas mayores o aquellas que padecen enfermedades terminales y se encuentran con cuidados paliativos, pueden implicar, como se analizará a continuación, la adopción de medidas alternativas o sustitutivas a la pena privativa de libertad o bien que ellas tengan que permanecer en prisión domiciliaria o en centro especializado donde se preste atención médica adecuada, especializada y continua.

En materia del principio de igualdad y no discriminación, la Corte IDH (2022: párr. 57) los ha considerado fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos. Este principio está contemplado expresamente en el artículo 1.1 de la Convención Americana, en virtud del cual los Estados deben respetar y garantizar el pleno ejercicio de los derechos contenidos en ella (Corte IDH, 2022: párr. 58). En este sentido, dirá la Corte que “una diferencia de trato es discriminatoria cuando la misma no tiene una justificación objetiva y razonable, es decir, cuando no persigue un fin legítimo y no existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin perseguido” (Corte IDH, 2022: párr. 58).

En consecuencia, en la opinión consultiva OC-29/22, la Corte IDH dispone que en aquellas medidas que se adopten en relación a las personas mayores o bien respecto de aquellas en estado terminal con cuidados paliativos, que impliquen una diferencia de trato en relación con las demás personas privadas de libertad, deberían contar con: (i) una justificación objetiva y razonable; (ii) perseguir un fin legítimo; y (iii) existir proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin perseguido.

II. Procedencia de medidas sustitutivas o alternativas a la ejecución de las penas privativas de libertad

1. Personas mayores

En la opinión consultiva OC-29/22, la Corte IDH destina los párrafos 347 a 350 a analizar la procedencia de medidas sustitutivas o alternativas a la ejecución de las penas privativas de libertad en favor de las personas mayores. Sobre el particular la citada Corte distingue distintos criterios para determinar la viabilidad y la definición del tipo de medida, entre ellos:

(i) Tipo y gravedad del delito cometido; (ii) la personalidad y antecedentes de la persona condenada; (iii) la situación de salud de la persona; (iv) el riesgo para su vida sobre la base de informes médicos; (v) las condiciones de detención y las facilidades para que sea atendida adecuadamente; (vi) los objetivos de la pena impuesta; y (vii) los derechos de las víctimas (Corte IDH, 2022: párr. 348).

En cuanto al tipo de delitos respecto de los cuales sería procedente la sustitución del cumplimiento de la pena en un centro penitenciario, la Corte distingue:

a) Delitos no violentos o de menor gravedad

Tratándose de este tipo de delitos, las penas alternativas a la prisión en opinión de la Corte:

“...pueden resultar idóneas, en la medida en que se implemente un apropiado programa de acompañamiento y supervisión, el que puede incluir determinadas condiciones u obligaciones impuestas a la persona, siempre que sean acordes con sus capacidades y aptitudes, y sin descuidar la asistencia psicológico y social que pueda requerir” (Corte IDH, 2022: 349).

b) Delitos constitutivos de graves violaciones a los derechos humanos

El párrafo 350 de la OC-29/22, se refiere expresamente a la situación de las personas condenadas por la comisión de delitos constitutivos de graves violaciones de derechos humanos. Al respecto, la Corte IDH opina que el Estado, durante la ejecución de la pena privativa de la libertad en establecimientos penitenciarios, “debe garantizar una atención médica adecuada, especializada y continua” (Corte IDH, 2022: párr. 350).

En cuanto a la procedencia de las medidas alternativas o sustitutivas de la pena privativa de la libertad, la Corte es de la Opinión que:

“En el análisis de la procedencia de medidas alternativas o sustitutivas de la pena privativa de libertad que permitan continuar el cumplimiento de la pena bajo otras condiciones fuera del centro penitenciario, pero que no impliquen la extinción o perdón de la pena, las autoridades competentes deben ponderar además de la situación de salud del condenado, sus condiciones de detención y facilidades para ser atendido adecuadamente (ya sea en el centro penal o mediante traslado a un centro médico), y la afectación que ocasione tal medida a los derechos de las víctimas y sus familiares.” (Corte IDH, 2022: párr. 350).

En principio, conforme lo indicado, la Corte sería proclive a las medidas alternativas o sustitutivas de libertad que permitan el cumplimiento de la pena fuera de un centro penitenciario, siempre y cuando, estas no importen la extinción o perdón de la pena; y se pondere para ello la situación de salud, las condiciones de detención y las facilidades para ser atendido.

Por otra parte, las autoridades competentes para verificar la procedencia o no de la medida, deben tomar en cuenta y valorar otros factores o criterios:

“(...) tales como: que se haya cumplido una parte considerable de la pena privativa de libertad y se haya pagado la reparación civil impuesta en la condena; la conducta del condenado respecto

al esclarecimiento de la verdad; el reconocimiento de la gravedad de los delitos perpetrados y su rehabilitación; y los efectos que su liberación anticipada tendría a nivel social y sobre las víctimas y sus familiares.” (Corte IDH, 2022: párr. 350).

En resumen, tratándose de aquellas personas condenadas por delitos constitutivos de graves violaciones de los derechos humanos, en opinión de la Corte IDH deberían ser considerados otros criterios para conceder este tipo de beneficios, por ejemplo, los efectos que ella tendría a nivel social y sobre las víctimas y sus familiares, que se haya cumplido una parte considerable de la pena privativa de libertad y se haya pagado la reparación civil impuesta en la condena, entre otros (Corte IDH, 2022: párr. 350).

Los criterios adoptados por la Corte IDH en su OC 29/22, están recogidos en el artículo 110 del Estatuto de Roma, que establece que la Corte podrá reducir la pena si considera que concurren uno o más de los siguientes factores:

“a) Si el recluso ha manifestado desde el principio y de manera continúa su voluntad de cooperar con la Corte en sus investigaciones y enjuiciamientos;

b) Si el recluso ha facilitado de manera espontánea la ejecución de las decisiones y órdenes de la Corte en otros casos, en particular ayudando a ésta en la localización de los bienes sobre los que recaigan las multas, las órdenes de decomiso o de reparación que puedan usarse en beneficio de las víctimas; o

c) Otros factores indicados en las Reglas de Procedimiento y Prueba que permitan determinar un cambio en las circunstancias suficientemente claro e importante como para justificar la reducción de la pena.” (Art. 110.4, Estatuto de Roma).

Por su parte, la Regla 223 de las Reglas de Procedimiento y Prueba de la Corte Penal Internacional, establece los criterios a que hace referencia la letra c) del artículo 110 del Estatuto de Roma, la que dispone:

“Regla 223 Criterios para el examen de una reducción de la pena

Al examinar una reducción de la pena de conformidad con los párrafos 3 y 5 del artículo 110, los tres magistrados de la Sala de Apelaciones tendrán en cuenta los criterios enumerados en el párrafo 4 a) y b) del artículo 110, además de los siguientes:

a) La conducta del condenado durante su detención, que revele una auténtica disociación de su crimen;

b) Las posibilidades de reinsertar en la sociedad y reasentar exitosamente al condenado;

- c) Si la liberación anticipada del condenado crearía una gran inestabilidad social;
- d) Cualquier medida de importancia que haya tomado el condenado en beneficio de las víctimas, así como los efectos de una liberación anticipada sobre las víctimas y sus familias;
- e) Las circunstancias individuales del condenado, incluido el deterioro de su estado de salud física o mental o su edad avanzada.”

2. Personas que padecen enfermedades en estado terminal

Las personas mayores que padecen enfermedades en estado terminal y que reciben cuidados paliativos, en opinión de la Corte, no deberían permanecer en centros penitenciarios, sino en: (i) prisión domiciliaria o (ii) en un centro especializado para brindar atención y tratamientos adecuados. Siendo así, la existencia de establecimientos especializados para la atención de personas privadas de la libertad y que padecen una enfermedad terminal, no serían incompatibles con los estándares internacionales en materia de derechos humanos:

“... las personas mayores que padecen una enfermedad en estado terminal y reciben cuidados paliativos no deberían permanecer en centros penitenciarios, salvo que este cuente con esos servicios, sino que el cumplimiento de la pena podría efectuarse en prisión domiciliaria o en un centro especializado para brindarles una atención y tratamiento adecuados, que incluya espacios, equipo y personal calificado. En estos casos, las autoridades estatales, en el marco de sus competencias, deberán determinar la procedencia de la aplicación de penas alternativas a la privación de la libertad en un centro carcelario.” (Corte IDH, 2022: párr. 377).

Además, se debe tener en consideración que “la propia situación de encarcelamiento puede agravar la condición de salud de las personas mayores” (Corte IDH, 2022: párr. 363). Asimismo, la Corte considera que el Estado debería “proveer servicios de salud de un nivel equivalente al que se garantiza fuera de la prisión” (Corte IDH, 2022: párr. 365). En consecuencia, es deber del Estado:

“garantizar la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de la atención médica y los servicios de salud previstos para las personas mayores privadas de libertad, de manera que, sumado al fin de salvaguardar su salud y procurar su bienestar físico, mental y social, deben dirigirse a fomentar un envejecimiento activo y saludable” (Corte IDH, 2022: párr. 378, g).

Tratándose de las personas en situación de discapacidad se deberían adoptar:

“medidas para su habilitación y rehabilitación, siendo obligación de las autoridades penitenciarias proveer los cuidados correspondientes, incluidas fisioterapia, terapia ocupacional o de lenguaje, y tratamientos para deficiencias sensoriales, así como garantizar acceso, según sea el caso, a

prótesis, sillas de ruedas, caminadores, bastones, muletas, equipos auditivos o anteojos” (Corte IDH, 2022, párr. 378, j).

Otro de los aspectos que trata la OC-29/22, es el derecho de las personas mayores privadas de libertad al contacto exterior con sus familiares. Así, “[p]ara la garantía de este derecho resulta necesario ubicar a las personas mayores privadas de libertad en centros penitenciarios cercanos a sus hogares, a efecto de favorecer las visitas, la comunicación y el contacto con sus familias” (Corte IDH, 2022: párr. 381). De la misma manera, se debe “prever la posibilidad de autorizar la salida de las personas mayores privadas de libertad como mecanismo para favorecer el contacto con sus familiares, siempre que las condiciones de seguridad lo permitan y se considere recomendable conforme al programa o plan individual formulado” (Corte IDH, 2022: párr. 383).

Los párrafos de la OC-29/22 citados, evidencian que el Estado, en cumplimiento de las obligaciones dispuestas tanto en la Convención Americana como en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores⁶, debe adoptar las medidas, incluyendo aquellas de carácter legislativo⁷, para hacer efectivos los derechos de las personas privadas de libertad.

Referencias

Senado. (2023). Boletín N° 16.036-17, Regula el cumplimiento alternativo de penas privativas de libertad, para condenados que padezcan enfermedad terminal o menoscabo físico grave, o que hayan cumplido determinada edad. Disponible en: <http://bcn.cl/3ei5r> (octubre, 2023).

Corte IDH. (2023) ¿Qué son las Opiniones Consultivas? Disponible en: <http://bcn.cl/3elut>, (octubre, 2023).

Corte IDH. (2022). Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de libertad (Interpretación y alcance de los artículos 1.1, 4.1, 5, 11.2, 12, 13, 17.1, 19, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de otros instrumentos que conciernen a la protección de los derechos humanos), Opinión Consultiva OC-29/22 de 30 de mayo de 2022, Serie A N° 29. Disponible en: <http://bcn.cl/3eq2u> (octubre, 2023).

Corte Penal Internacional. (s/f). Reglas de Procedimiento y Prueba. Disponible en: <http://bcn.cl/3epmg> (octubre, 2023).

Normativa

- Decreto N° 873 de 1991, Relaciones Exteriores, Aprueba Convención Americana sobre Derechos Humanos, denominada “Pacto de San José de Costa Rica”, D.O. 05.01.1991. Disponible en: <https://bcn.cl/2j3zn> (octubre, 2023).

⁶ El instrumento de ratificación se depositó el 15 de agosto de 2017, ante la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

⁷ Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 2 y Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, art. 1, inciso segundo.

- Decreto N° 104 de 2009, Relaciones Exteriores, Promulga el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, D.O. 01.08.2009. Disponible en: <https://bcn.cl/2ohep> (octubre, 2023).
- Decreto N° 162 de 2017, Relaciones Exteriores, Promulga la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, D.O. 07.10.2017. Disponible en: <https://bcn.cl/2f109> (octubre, 2023).

Nota Aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)