



Àmbit social i criminològic

CENTRE D'ESTUDIS JURÍDICS
I FORMACIÓ ESPECIALITZADA

Ausiàs March, 40
08010 Barcelona
TEL. 93 207 31 14
FAX: 93 207 67 47

 Generalitat de Catalunya
Departament de Justícia

DOCUMENTOS DE TRABAJO

CONSEJO de EUROPA

Comentario a las Reglas europeas para infractores menores de edad sometidos a sanciones o medidas

Traducción realizada por el Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada del
Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya. Abril de 2010

Comentario a las Reglas europeas para infractores menores de edad sometidos a sanciones o medidas

General

Las Reglas europeas para infractores menores de edad sometidos a sanciones o medidas conciernen tanto a la imposición y ejecución de sanciones y medidas aplicadas en la comunidad como a la privación de libertad. Su ámbito de aplicación respecto a menores es paralelo al de las Normas europeas sobre sanciones y medidas aplicadas en la comunidad (NESMC) y las Normas Penitenciarias Europeas (NPE) en lo relativo a los adultos. Sin embargo, va más lejos que éstas, porque incluye a todos los menores que son privados de libertad como resultado de la presunta comisión, o de la comisión, de un delito, independientemente del lugar donde estén internados, ya sea en una institución penitenciaria, de protección social o de salud mental. Esto era esencial, porque los infractores menores a los que se priva de libertad generalmente tienen las mismas necesidades, pero en los diversos países europeos se ocupan de ellos todo un abanico de instituciones que muchas veces son responsabilidad de diferentes servicios gubernamentales. Algunas de estas sanciones y medidas se imponen a menores que no han sido declarados culpables, por ejemplo, a los detenidos a la espera de juicio. El hecho de que estas reglas se ocupen de ellos no significa que se comprometa o restrinja en absoluto su presunción de inocencia, sino que responde a la necesidad de velar por que lo menores también estén amparados por dichas reglas.

Diversas reglas hacen referencia a la “legislación nacional”. Por “legislación nacional” se entienden todo tipo de medidas principales o complementarias, la jurisprudencia y cualquier otra forma de legislación considerada como tal por el Estado en cuestión.

La amplitud y el ámbito de aplicación de estas reglas quedan reflejados en su estructura. La Parte I, que se ocupa de los principios básicos, ámbito de aplicación y definiciones, se refiere a todos los infractores menores que entren

dentro del ámbito de las reglas. En la medida en que las primeras etapas del tratamiento de los infractores menores generalmente implican sanciones y medidas aplicadas en la comunidad, la Parte II sólo se ocupa de los infractores menores sometidos a estas sanciones y medidas.

La Parte III E establece las reglas generales aplicables a todas las formas de privación de libertad. La Parte III F se ocupa de las reglas especiales aplicables en caso de custodia policial, detención preventiva y otras formas de privación de libertad previas a una sentencia; instituciones de protección social; e instituciones de salud mental respectivamente.

El resto de las reglas, contenidas en las partes IV a VIII, vuelven a referirse a todos los infractores menores dentro del ámbito de estas reglas. Asesoramiento y asistencia jurídica (Parte IV), Procedimientos de reclamación, inspección y control (Parte V), Personal (Parte VI), Evaluación, investigación, trabajo con los medios de comunicación y el público (Parte VII), y Actualización de las Reglas (Parte VIII) son todos aspectos de interés general.

La introducción establece los objetivos generales de la Recomendación, que son defender los derechos y garantizar la seguridad de los infractores sujetos a las formas de intervención cubiertas por la Recomendación. Reconoce que los infractores menores ya están protegidos, en mayor o menor medida, por otros instrumentos internacionales y europeos que se hacen constar en la Recomendación. Las medidas de protección que contienen deberían seguir estando reconocidas. También destaca la particular relevancia a este respecto de las Normas Penitenciarias Europeas y de las Normas europeas sobre sanciones y medidas aplicadas en la comunidad. Sin embargo estas reglas van más allá que cualquiera de estos instrumentos y deberían ser la primera fuente de referencia para el tratamiento de todos los infractores menores de edad que entren dentro de su ámbito de aplicación.

Parte I: Principios básicos, ámbito de aplicación y definiciones

A. Principios básicos

Regla 1

La Regla 1 de esta Recomendación corresponde a la Norma 1 de las NPE. Las Normas europeas sobre sanciones y medidas aplicadas en la comunidad también son particularmente relevantes. Se plantean problemas de derechos humanos no sólo cuando se recurre a la privación de libertad, sino también cuando se ejecutan sanciones y medidas aplicadas en la comunidad. Tanto la plena privación de libertad como las restricciones menores de la libertad pueden ser drásticas y violar los derechos humanos si no se aplica el principio de proporcionalidad contenido en la Regla 5. Todos los instrumentos internacionales recogen la regla básica de que los derechos humanos de los menores deben estar tan protegidos como los de los adultos. La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de la Infancia, así como también las recomendaciones del Consejo de Europa en el ámbito de la justicia de menores destacan este aspecto. Es preciso tener en cuenta que la Regla 1 hace referencia a la protección de todos los derechos humanos de los infractores menores de edad, tanto de aquellos privados de libertad como de aquellos sometidos a sanciones y medidas aplicadas en la comunidad. Debería quedar claro que, además, otros instrumentos internacionales, como las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, de 14 de diciembre de 1990 (Reglas de La Habana, adoptadas por Res. 45/113 de la Asamblea General de las Naciones Unidas), han tenido un papel importante en el desarrollo de estas reglas.

Regla 2

La primera parte de este principio deriva del art. 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) y la segunda, de la Regla 3 de la Recomendación

R(92)16 a las Normas europeas sobre sanciones y medidas aplicadas en la comunidad (NESMC).

Todos los sistemas de protección social y justicia de menores se basan en los principios de integración social y de educación. Ello no deja mucho espacio, y en algunos países ningún espacio, al principio de disuasión general u otros propósitos (más coercitivos) que están incluidos en el sistema de justicia penal para adultos.

En el campo de la justicia de menores se acepta que la personalidad de los menores todavía está en proceso de desarrollo y abierta a influencias positivas. Es preciso hacer hincapié en la posibilidad de reinserción de las personas jóvenes, incluso si, en algunos casos, este objetivo sólo puede conseguirse mediante esfuerzos educativos y terapéuticos intensivos. La regla sobre reinserción social, por lo tanto, no permitiría medidas de seguridad a largo plazo o penas de cadena perpetua que tienen como único objetivo proteger a la sociedad de los infractores menores, y no ofrecerles la posibilidad de ser puestos en libertad después de un periodo razonable. (Véase a este respecto la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: *T. v. the United Kingdom* [GC], nº 24724/94, de 16 de diciembre de 1999; *V. v. the United Kingdom* [GC], nº 24888/94, CEDH 1999-IXT).

Es importante el énfasis que se pone en la prevención de la reincidencia como objetivo principal de la educación. En la mayoría de instrumentos internacionales la educación no está definida claramente. Esto es problemático, porque el término “educación” puede ser mal empleado y puede interpretarse como formas coercitivas de educación autoritaria, por ejemplo, los regímenes de detención de tipo militar, que no corresponden al concepto europeo de derechos humanos y dignidad. Por un lado, el objetivo de prevenir la reincidencia es modesto, porque sólo aspira a conseguir una reinserción en la sociedad, que sea respetuosa con las leyes. Por otro, es ambicioso, porque está vinculado a la noción de integración social y, por lo tanto, tiene como objetivo promover el desarrollo personal y social, más amplio, del menor, y su capacidad de asumir la responsabilidad de su comportamiento.

Por lo tanto, debería entenderse la educación de manera que incluyera medidas como la mejora de las competencias en materia de educación de los menores o que les exigiera actos de reparación, como la redacción de cartas apropiadas de disculpa. De la misma manera, la sociedad debe hacer posible que estos cambios puedan producirse. Es importante que las oportunidades de aprendizaje y las intervenciones elegidas para alcanzar estos objetivos se basen en datos concluyentes (véanse también, más adelante, las Reglas 135-138 y el comentario correspondiente) y contribuyan al desarrollo y la diferenciación de las capacidades de percepción, interpretación, toma de decisiones y acción responsable.

Regla 3

Las disposiciones que limitan a los tribunales u otras autoridades legalmente reconocidas el poder de imponer sanciones garantiza el principio de legalidad. Cuando quien decide la imposición es otra autoridad, la rápida revisión judicial es una garantía más a este respecto. La detención con fines legítimos exclusivamente se desprende de los requisitos establecidos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su interpretación del artículo 5 del CEDH. También está relacionada con la Regla 2, que destaca los objetivos prioritarios de toda sanción o medida impuesta a los infractores menores.

Es importante que todas las sanciones y medidas impuestas a menores de edad tengan una duración determinada, por la necesidad de seguridad jurídica y de una perspectiva realista para su reinserción en la sociedad. Si la duración de dichas sanciones o medidas no está definida con antelación, las revisiones periódicas permitirán responder a la necesidad de tener unas perspectivas realistas. El principio de proporcionalidad se aplica tanto a la imposición como a la ejecución de las sanciones y medidas. Este principio se debería aplicar en todas las etapas del procedimiento, de forma que el menor no esté sujeto a restricciones innecesarias.

Regla 4

La Regla 4 estipula que la ley debería establecer una edad mínima para cualquier tipo de intervención derivada de un delito.

Ello incluye la determinación de la edad de responsabilidad penal y también de la edad a partir de la que se pueden adoptar medidas penales más coercitivas. Ello se desprende directamente del principio de legalidad universalmente reconocido: la condición de toda responsabilidad penal es que el comportamiento criminalizado y el posible infractor deben estar descritos por la ley. De la misma manera, los límites de edad también deben estar claramente establecidos por la ley. El principio de legalidad también se aplica a otro tipo de intervenciones.

La edad de responsabilidad penal debe corresponder “a una edad reconocida como aceptable por la comunidad internacional” (véase el Comentario General nº 10 (2007) § 32, del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, (CRC/C/GC/10) de 25 de abril de 2007). Aunque podría resultar difícil encontrar un consenso europeo general, esta edad mínima no debería ser muy baja y debería estar vinculada a la edad a la que los menores asumen responsabilidades civiles en otras esferas, como el matrimonio, el final de la escolarización obligatoria y el derecho a trabajar. La mayoría de países han establecido una edad mínima entre los 14 y los 15 años, y en Europa se debería seguir esta norma. Los menores de 12 años tienen responsabilidad penal sólo en algunos países, como Inglaterra, Gales y Suiza (véase el Anexo I).

En cualquier caso, los infractores muy jóvenes formalmente imputados de un delito no deberían ser admitidos en las instituciones penitenciarias de menores. En algunos países la edad de admisión en estas instituciones es de 15 años (como en Suiza) o 16, aunque la edad de responsabilidad penal general puede ser inferior, generalmente entre los 12 y los 14 años.

(Véanse a este respecto también la Regla 4.1 de las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores, las Reglas

de Beijing, adoptadas por la Resolución 40/33 de las Naciones Unidas de 29 de noviembre de 1985), y la Regla 11 de las Reglas de La Habana).

Regla 5

La Regla 5 dispone que todas las sanciones y medidas deben estar sujetas al interés superior del menor y que sus necesidades se deben establecer individualmente en cada caso. Ello implica evaluaciones periódicas a cargo de trabajadores sociales, psicólogos, psiquiatras u otros profesionales. Por otro lado, el interés superior del menor no debería ser un pretexto para intervenciones excesivas o desproporcionadas. Generalmente las medidas que promueven la reinserción social son en beneficio del interés superior del menor.

Esta regla contiene otros dos principios, que están interrelacionados. El principio de individualización es inherente a la justicia de menores tradicional. Cuando se imponga una sanción o una medida, deberá tenerse en cuenta la edad, el bienestar físico y psíquico, el desarrollo, las capacidades y las circunstancias personales del infractor. Normalmente la información sobre estas circunstancias personales del menor se obtendrá a partir de informes psicológicos, psiquiátricos o sociales y, por lo tanto, es necesario un enfoque en el que participen diferentes organismos, como recomienda la Regla 15. El principio de proporcionalidad sirve de instrumento de corrección para evitar sanciones o medidas educativas demasiado largas que no se pueden justificar por la gravedad del delito. Por lo tanto, no se debería utilizar el principio de individualización para justificar intervenciones que son desproporcionadamente severas con relación al delito.

A los infractores menores no se les debería tener en cuenta durante todo el resto de sus vida las sanciones y medidas impuestas. Ello implica que no se les debería castigar con más dureza que a los adultos por sus errores de juventud. También implica que los expedientes de los delitos de los menores no se deberían guardar durante más tiempo que el estrictamente necesario.

(Véanse también a este respecto la Regla 1.3, 5 de las Reglas de Beijing y las Normas 6 y 56 de las NESMC).

Regla 6

La Regla 6 estipula que, a la hora de aplicar sanciones y medidas se debería conceder un cierta discrecionalidad a las autoridades de ejecución a fin de que puedan responder a las necesidades individuales de cada caso. Sin embargo, ello no debería desembocar en desigualdades graves en el tratamiento. Tanto el tipo de sanción como la aplicación de sanciones y medidas deberían estar documentados de forma detallada. Con el fin de evitar la discriminación (como se estipula en la Regla 11) se deberá prestar especial atención a la identificación de diferencias locales, culturales, éticas y de otro tipo, y se deberá determinar si estaría justificado un tratamiento diferente con el fin de alcanzar los mismos resultados de reinserción social, educación y prevención de la reincidencia.

(Véase también a este respecto la Regla 6 de las Reglas de Beijing).

Regla 7

Se prohibirán todas las violaciones de los derechos humanos. Se evitarán, por ejemplo, el internamiento en instituciones superpobladas y los regímenes severos de tipo militar, el aislamiento en celdas y la privación de contactos sociales. De la misma manera, algunas formas de trabajo comunitario también pueden estigmatizar a los infractores menores y no serían coherentes con esta regla (uniformes especiales que los identifiquen como infractores, etc.).

(Véase también el art. 3 del CEDH).

Regla 8

La Regla 8 responde a las Normas 26 y 28 de las NESMC y también a la Norma 102.2 de las NPE. No deberían existir modalidades de aplicación de las sanciones o medidas que agravaran su naturaleza aflictiva; por ejemplo, trabajos duros o degradantes ya sea en las prisiones o como forma de servicio comunitario. Por lo tanto, en las instituciones penitenciarias de menores no están permitidos regímenes diferentes relacionados (por razones punitivas) con la gravedad del delito.

La superpoblación es uno de los factores bien conocidos que pueden poner en peligro el bienestar y la integridad física y psíquica de los menores detenidos. La exposición de los menores detenidos a otros detenidos peligrosos o violentos puede representar un riesgo inaceptable para su salud física o mental. La Regla 8 prohíbe las condiciones de detención insuficientemente estimulantes y la privación social o sensorial de cualquier tipo. En lo relativo a las sanciones aplicadas en la comunidad, se debería insistir especialmente en evitar las condiciones estigmatizantes o humillantes (véase también la Regla 7 precedente).

(Véanse también las Normas 26 y 27 de las NESMC).

Regla 9

La Regla 9 hace referencia al principio de aplicación rápida de las sanciones y medidas. Los retrasos indebidos no son deseables, porque socavan la efectividad de las intervenciones. La Regla 9 remite a la Regla 5 y limita al mínimo necesario las sanciones o medidas aplicadas en la comunidad y también la privación de libertad. Por lo tanto, se deben establecer por ley programas de revisión que puedan acortar la ejecución de una sentencia cuando la continuación de su ejecución no se considere necesaria para la reinserción social del menor infractor. Todos los países han introducido planes de puesta en libertad anticipada en casos de reclusión. También se pueden adaptar las sanciones y medidas aplicadas en la comunidad, con el fin de mitigar su impacto negativo o reducir su duración. El principio de intervención mínima también protege mejor los derechos humanos y preserva los vínculos sociales, sin incrementar el peligro para la sociedad.

(Véanse también la Regla 14 de la Recomendación R(2003)20, relativa a nuevas formas de tratamiento de la delincuencia juvenil y el papel de la justicia de menores, y la Regla 20 de las Reglas de Beijing).

Regla 10

La Regla 10 refleja la Regla 17 de las Reglas de Beijing y la Recomendación R(87)20 del Consejo de Europa sobre reacciones sociales ante la delincuencia

juvenil así como también la Recomendación R(2003)20 sobre nuevas formas de tratamiento de la delincuencia juvenil y el papel de la justicia del menor. Se desprende de la Regla 9 sobre intervención mínima y destaca que la privación de libertad sólo debería ser una medida de último recurso; normalmente, antes se deberían haber probado otras medidas menos drásticas. Las Reglas de Beijing ofrecen ejemplos sobre qué quiere decir la disposición de que la privación de libertad debería estar limitada a “casos excepcionales”: la privación de libertad debería estar reservada a los menores de más edad implicados en conductas delictivas graves violentas o persistentes. Muchas legislaciones nacionales han respondido a esta idea elevando a los 15 o 16 años, como mínimo, la edad a partir de la que un menor puede ser condenado a prisión o a medidas especiales para menores, aunque la edad de responsabilidad penal general sea más baja (véanse la Tabla del Anexo I y el comentario a la Regla 4 más arriba).

Además, también se deberá restringir la privación de libertad al periodo mínimo necesario. Ello es importante, porque evita que la detención se prolongue innecesariamente a fin, por ejemplo, de completar programas educativos o de tratamiento u otras formas de intervención. En lugar de esto, debería estar previsto que los infractores menores que han sido puestos en libertad anticipadamente completaran estos programas fuera de la institución. Incluso cuando la privación de libertad inicial esté ligada a otros objetivos, como la retribución, es preciso que se entienda claramente que la preparación del menor para su reinserción en la sociedad se hace cada vez más importante a medida que transcurre la ejecución de la sanción (“principio de progresión”). La decisión final es responsabilidad de la autoridad judicial que tiene el poder legal de ordenar la privación de libertad.

El problema de la detención preventiva ya ha sido ampliamente tratado en las Reglas 16-18 de la Recomendación R(2003)20. Refleja la evidencia empírica de que, en muchos países, la detención preventiva se utiliza de forma generalizada, durante más tiempo del justificado y con objetivos no previstos por la ley; por ejemplo, como una forma de intervención en caso de crisis o por reducir la alarma social. En consecuencia, la Regla 16 de la R(2003)20

dispone: “Cuando, como último recurso, se aplique la prisión preventiva a sospechosos menores de edad, ésta no debería durar más de seis meses antes del inicio del juicio.” Además, la Regla 17 de la misma Recomendación señala claramente que “siempre que sea posible, en el caso de los sospechosos menores de edad se deberían aplicar alternativas a la prisión preventiva, como la custodia a cargo de familiares, familias de acogida u otras formas de alojamiento asistido. La prisión preventiva no se debería utilizar nunca como un castigo o un medio de intimidación, ni como sustituto de medidas de protección de los menores o medidas de salud mental.” Estas reglas incorporan estas restricciones a la detención preventiva al estipular que “se hagan esfuerzos especiales para evitar la detención preventiva”.

(Véase también la Regla 2 de las Reglas de La Habana).

Regla 11

El principio de no discriminación es un principio básico en todos los instrumentos de derechos humanos del Consejo de Europa y de las Naciones Unidas (véanse, por ejemplo, el art. 14 del CEDH y la Regla 13 de las NPE). No quiere decir que lo ideal sea la igualdad formal si el resultado es una desigualdad sustantiva. La protección de los grupos vulnerables no es discriminación, como tampoco lo es que los infractores menores individuales sean tratados de acuerdo con medidas adaptadas a sus necesidades especiales.

Por lo tanto, las medidas especiales positivas destinadas a responder a las necesidades específicas de los infractores menores de edad o de grupos de infractores menores de edad no vulneran este principio.

(Véanse también el art. 14 del CEDH, el art. 2 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de la Infancia, la Norma 13 de las NPE; la Regla 4 de las Reglas de La Habana, y la Regla 2.1 de las Reglas de Beijing).

Regla 12

La mediación y otras medidas de justicia restaurativa se han convertido en formas importantes de intervención en los sistemas de bienestar y justicia de menores. En muchos países, la legislación nacional reciente da prioridad a la mediación y a la justicia restaurativa como métodos alternativos a los procedimientos formales en diversas etapas del proceso de la justicia de menores. Estas estrategias se deberían tener en cuenta en todas las etapas del tratamiento con menores y se les debería dar prioridad, dadas sus ventajas preventivas tanto para los infractores menores de edad como para las víctimas y la comunidad.

(Véase también la Regla 11 de las Reglas de Beijing).

Regla 13

Este principio incluye el derecho a estar informado, tener acceso a los recursos judiciales, a asistencia letrada, a los procedimientos para presentar reclamaciones y a otros derechos y medidas de protección relativos al procedimiento. (Véase también la Regla 15, Recomendación R(2003)20).

El principio de participación efectiva en este caso hace referencia tanto a la etapa de imposición como de ejecución de las sanciones y medidas. Independientemente de qué modelo específico de investigación y procedimiento judicial se siga, se debe informar a los menores y a sus padres o responsables legales del delito o delitos de los que se acusa a los menores y de la evidencia contra ellos. Los menores tienen derecho a asesoramiento y defensa letrada, incluso en los procedimientos de mera protección social. En los casos en los que se pueda producir privación de libertad, se proporcionará a los menores asesoramiento y defensa letrada desde el principio del procedimiento. La regla establece claramente que no existe justificación alguna para otorgar a los menores menos derechos que a los adultos. Por lo tanto, las regulaciones que restringen el derecho de apelación o los procedimientos para presentar declaraciones con argumentos basados en la educación no son en absoluto justificables. Otros ejemplos se refieren a temas de protección de

datos: en el ámbito del sistema de justicia y protección social de menores, los informes sociales más completos y los expedientes de casos no deberían transferirse a los registros de antecedentes penales judiciales, porque probablemente ello representaría una desventaja para los infractores menores de edad en su vida adulta. Los antecedentes penales de menores sólo deberían incluir las sanciones e intervenciones graves con el fin de evitar la estigmatización tanto como se pueda.

(Véase también la Regla 7 de las Reglas de Beijing).

Regla 14

La Regla 14 pone de relieve los derechos y las responsabilidades de los padres y responsables legales en cuanto a la participación en todas las etapas de las investigaciones y los procedimientos, lo que ya es inherente al principio general de participación efectiva.

Sin embargo, es importante destacar los derechos de participación individuales de los padres o representantes legales. A pesar de ello, estos derechos se podrán restringir si los padres o representantes legales actúan contra los intereses superiores del menor. La necesidad de este tipo de restricciones debería ser evaluada por psicólogos u otro personal profesional de las autoridades de protección de menores y la deberían decidir formalmente las autoridades judiciales. Mientras que la participación de los padres o tutores de los menores generalmente es obligatoria, no lo es en el caso de los adultos jóvenes que han alcanzado la mayoría de edad. Sin embargo, su participación todavía puede ser aconsejable, especialmente si el adulto joven vive todavía con ellos.

Incluso si los padres o responsables legales del menor viven en el extranjero, se debería intentar establecer contacto. En los casos en que dichos padres y representantes legales no puedan participar, otro representante autorizado debería ocupar su lugar, cuando sea apropiado. Cuando así lo exija una investigación judicial en curso, también se podrán imponer restricciones, pero sólo por el periodo estrictamente necesario.

Los procedimientos contra menores y la ejecución de sanciones y medidas que se pueda derivar de ello tienen lugar en un contexto más amplio en el que, cuando proceda, los miembros de la familia y la comunidad en general pueden tener un papel efectivo y que puede tener un impacto positivo en el menor y la sociedad. Un ejemplo de esta implicación de la comunidad es la ejecución de una sanción o medida en la comunidad, porque la comunidad local está implicada en ello por definición. La reinserción después de la privación de libertad también supone necesariamente su aceptación por parte de la comunidad local y la interacción con ella. Esta implicación lógicamente debe ser en el interés superior del menor. El corolario de la regla es que los menores tienen derecho a tener contacto con los miembros de su familia.

(Véase también la Regla 7 de las Reglas de Beijing).

Regla 15

Las características de los menores exigen un enfoque multidisciplinario y en el que participan diferentes organismos. Las disciplinas clave que debe incluir este enfoque son psicología, trabajo social y educación. El enfoque en el que participan diferentes organismos es una forma normal de cooperación entre los organismos de protección y justicia de menores en muchos países. Los trabajadores sociales, la policía, la escuela y la formación profesional, la fiscalía y los jueces de menores, así como también las organizaciones de protección de menores deberían cooperar estrechamente a fin de actuar en el interés superior del menor. El enfoque en el que participan diferentes organismos debería implicar, tanto como se pueda, a entidades y organizaciones externas al sistema judicial porque tal vez sean, socialmente y por razones del entorno, más cercanas al menor. En este contexto el principio de asistencia a lo largo de todo el proceso tiene una importancia capital. El principio de gestión del infractor “de principio a final”, por el que un trabajador social establecido en la comunidad o un agente de libertad vigilada mantiene contacto con el infractor a lo largo de toda la duración de la sentencia, tiene especial valor en lo relativo a asegurar la continuidad de la asistencia. Las disposiciones para la puesta en libertad se deberían planear cuidadosamente, con el fin de garantizar la continuidad de la asistencia.

Las instituciones de privación de libertad deben trabajar en estrecha colaboración con los servicios de seguimiento y otros organismos de asistencia social. Ahora bien, en su cooperación deberán tener presentes los aspectos relativos a protección de datos.

(Véanse también a este respecto la Regla 2 de la Recomendación R(2003)20 y la Regla 9 de las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad) adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/112 de 14 diciembre 1990).

Regla 16

Los infractores menores de edad y sus familias tienen derechos específicos a la intimidad que los protegen de la estigmatización. Este principio reconoce la necesidad de ayudar a los menores en su desarrollo hacia la edad adulta. La regla obliga al Estado a proporcionar la protección necesaria a los infractores menores y sus familias. En particular, no se debería comunicar la identidad de los menores ni de sus familias a nadie que no esté legalmente autorizado a estar informado de ello.

La autorización legal para recibir información debe estar estrictamente limitada a las personas o instituciones que requieran información concreta relacionada con un caso específico. Esto no debería llevar a la revelación pública de listas de nombres de infractores menores. De ello también se desprende que, para empezar, sólo debería recogerse la información que sea necesaria a este efecto.

(Véase también la Regla 8 de las Reglas de Beijing).

Regla 17

En su Regla 11, la Recomendación R(2003)20 estipula que “a fin de reflejar el largo periodo de transición al estado adulto, se debería poder tratar a los adultos jóvenes de menos de 21 años de forma similar a los menores de edad y deberían poder estar sujetos a las mismas intervenciones, cuando el juez sea de la opinión que no son tan maduros ni responsables de sus actos como un

adulto.” De la misma forma, la Regla 3.3 de las Reglas de Beijing dispone: “Deberán hacerse esfuerzos por ampliar los principios contenidos en estas reglas a los infractores jóvenes adultos.” La Regla 17 incide en este mismo punto. En general los jóvenes adultos se encuentran en una etapa de transición que puede justificar que se ocupen de ellos los organismos de justicia de menores y los tribunales de menores. Particularmente en los últimos 15 años, muchos países han tenido en cuenta este periodo extenso de transición, bien mediante la articulación de la posibilidad de aplicar medidas educativas a los infractores jóvenes adultos o, al menos, mediante la inclusión de provisiones para la reducción de las sentencias (véase la Tabla del Anexo 1).

La aplicación de las sanciones o medidas estipuladas en el derecho penal de menores no implica que a los jóvenes adultos les sean impuestas automáticamente sanciones menos duras que a los adultos de más de 21 años; pero, cuando proceda, se deberían beneficiar de la diversidad de sanciones y medidas educativas estipuladas para los infractores menores. Una política basada en la evidencia es animar a los legisladores a ampliar el ámbito de aplicación de la justicia de menores al grupo de edad de los jóvenes adultos. Los procesos de educación e integración en la vida social de los adultos han sido prolongados y a menudo en la legislación relativa a justicia de menores se pueden encontrar reacciones más apropiadas y constructivas en lo relativo a los problemas particulares de desarrollo de los jóvenes adultos (véase, por ejemplo, la especial importancia otorgada a la mediación y a los consejos familiares en muchas nuevas leyes de justicia de menores).

(Véanse también la Regla 17 de la Recomendación R(87)20, y la Regla 11 de la Recomendación R(2003)20).

Regla 18

La Regla 18 corresponde a la Norma 8 de las NPE y sitúa al personal de los organismos o instituciones de protección social y justicia de menores en el centro de la asistencia a los infractores menores de edad, en la medida en que necesitan una asistencia especial e intensiva. La Regla 18 está estrechamente

vinculada a la Regla 15, y pone de relieve la cooperación de los diferentes organismos implicados (enfoque en el que participan diferentes organismos).

El personal de los ámbitos de protección y justicia de menores debe ser el idóneo para trabajar con menores y debe estar especialmente formado o tener la experiencia necesaria en asuntos de desarrollo y educación. Debería proporcionarse periódicamente formación y supervisión en el lugar de trabajo. Los modelos de comportamiento social positivos son especialmente importantes, porque en muchas situaciones el personal debe hacer la función normalmente asumida por los miembros de la familia del menor. Las normas de asistencia y responsabilidad son válidas no sólo cuando el personal tiene contrato permanente sino también cuando la ejecución se delega o se encarga a otros organismos.

(Véanse también la Norma 8 de las NPE y las Normas 1-3 de las NESMC).

Regla 19

La Regla 19 está relacionada con la Regla 18 y ha sido pensada para dejar bien claro que los organismos de protección y justicia de menores deben recibir la financiación necesaria para poder alcanzar los objetivos educativos y de reinserción social que se les exige. Los diferentes organismos deben estar equipados como para poder proporcionar una asistencia de la calidad apropiada que responda a las necesidades específicas de los menores. Esto también puede implicar que los servicios se asignen de acuerdo con las necesidades y riesgos diferentes planteados por los infractores. La regla corresponde a la Norma 4 de las NPE. Transmite el mensaje de que la falta de recursos no puede justificar nunca la violación de los derechos humanos de los menores. Mediante la imposición de sanciones o medidas a los infractores menores de edad, el Estado interviene en una edad en la que normalmente la familia es responsable de criar el menor. Si el Estado sustituye parcialmente a los padres, debe garantizar que su intervención tendrá sentido y será positiva y efectiva.

(Véase también la Norma 4 de las NPE).

Regla 20

La Regla 20 refleja la necesidad de inspecciones gubernamentales periódicas y también de control independiente. Esta regla responde a la Norma 9 de las NPE. El control independiente a cargo de personas o instituciones que no estén controladas por los organismos estatales es un elemento importante y esencial de control democrático, porque puede garantizar la supervisión efectiva del sistema general de justicia de menores, que es independiente de los procedimientos de reclamación individuales. La regla prevé este control mediante entidades reconocidas, como comisiones de visitantes u ONG acreditadas, el defensor del pueblo y otros organismos similares. Complementa los mecanismos de inspección y control un procedimiento efectivo e individual de reclamación a disposición de los menores, relativo a la imposición y ejecución de las sanciones y medidas.

(Véase también la Regla 14 de las Reglas de La Habana).

B. Ámbito de aplicación y definiciones

Regla 21

La Regla 21 define qué quieren decir las palabras clave de la Recomendación. Estas definiciones no afectan en absoluto a la presunción de inocencia, como se explica más arriba bajo el título "General".

(Véanse también la Regla 11 de las Reglas de La Habana y el Glosario de las NESMC).

Regla 22

Esta regla permite ampliar la protección de esta Recomendación en beneficio de otras personas internadas en instituciones de menores o a las que se trata mediante la imposición de sanciones y medidas aplicadas en la comunidad junto con infractores menores de edad. Esto es particularmente importante en las instituciones cerradas de atención residencial de menores, donde el derecho civil o administrativo puede privar de libertad a personas que

formalmente no son infractoras. Por lo tanto, la regla también incluiría a menores detenidos en este tipo de instituciones por su comportamiento antisocial. También se podría ampliar, por ejemplo, a los inmigrantes ilegales, que podrían estar detenidos junto con infractores menores de edad.

La Tabla 1 muestra que todos los países disponen que se pueda permitir que los menores infractores que hayan alcanzado la edad de 18 años se queden en algunas de las instituciones en las que empezaron a cumplir la sentencia, normalmente hasta la edad de 21 años, y a veces durante más tiempo (hasta 23, 24 o incluso 27 años; véase el Anexo 1). Esta regla también cubre los casos en los que la legislación nacional puede permitir que personas que no sean infractores menores de edad cumplan la sentencia en instituciones o entornos pensados para infractores menores de edad (por ejemplo, infractores jóvenes adultos mayores de edad, como en el caso de Alemania).

(Véase también la Regla 3 de las Reglas de Beijing).

Parte II: Sanciones y medidas aplicadas en la comunidad

C. Marco jurídico

Regla 23

23.1. La aplicación de los principios básicos, en particular de los contenidos en las Reglas 5 a 10, 12 y 15, exige que las autoridades tengan a su disposición toda una extensa gama de medidas que no sean de internamiento. Y ello no sólo en lo relativo a la imposición de la sentencia, sino también durante la investigación de los delitos, porque siempre que sea posible se deberá evitar la detención preventiva. La Regla 1 del Anexo 2 de la Recomendación R(2000)22 sobre la mejora de la aplicación de las NESMC relaciona toda una serie de sanciones y medidas aplicadas en la comunidad que se podrían adaptar a las necesidades de los menores. La referencia a toda una extensa gama de sanciones y medidas aplicadas en la comunidad en estas reglas no está pensada para prescribir la forma del procedimiento judicial que se debe adoptar al tratar con menores. Se incluye porque la imposición y ejecución de estas sanciones y medidas están inextricablemente relacionadas. Además, durante el periodo de ejecución de la sentencia se deberían poder seguir haciendo los ajustes apropiados (véase la Regla 27). Por encima de todo, es crucial que todas las sanciones y medidas aplicadas en la comunidad previstas por la ley tengan en cuenta los diferentes grados de desarrollo de la personalidad de los menores afectados. Mientras que, por ejemplo, puede ser apropiado exigir que un menor de más edad realice trabajo comunitario, al menor en edad escolar se le debería ofrecer la alternativa de participar en un curso de formación. Cuando una disposición legal se plantea diferentes tipos de sanciones y medidas aplicadas en la comunidad, deberían tenerse en cuenta factores complementarios. La ley debería prever sanciones en la comunidad que, además de aplicarse a delitos relativamente menores, también se pudieran utilizar para los delitos graves. Deberían existir sanciones en la comunidad que se pudieran aplicar a los menores de ambos sexos, incluidos los que sufren trastornos mentales y drogadicciones. Estas sanciones se deberían poder

aplicar a todos los menores, también a aquellos que se encuentran al margen de la sociedad.

(Véanse también a este respecto la Regla 2.3 de las Reglas de Tokio, y las Reglas 7 y 9 de la Recomendación R(2003)20).

23.2. Dado que las autoridades responsables normalmente tienen a su disposición diversas sanciones o medidas aplicadas en la comunidad, se plantea la cuestión de qué criterios utilizar para decidir cuál de ellas aplicar en cada caso individual. Al decidir las sanciones y medidas, se debería dar prioridad a los criterios educativos (incluido el principio de justicia restaurativa). Estas consideraciones son más importantes que echar la culpa al menor, o imponerle la carga más ligera posible. Las sanciones y medidas más efectivas aplicadas en la comunidad son las que los menores pueden percibir como una reacción comprensible a su comportamiento en un caso específico y como un respaldo para su desarrollo futuro (ref. el principio básico contenido en la Regla 2). Son particularmente deseables las sanciones y medidas aplicadas en la comunidad que representan una reacción con sentido a un delito específico, por ejemplo exigir a una persona joven que ha cometido un acto de vandalismo que lo repare o compense de alguna manera (véase también la Regla 44).

Regla 24

En interés de la seguridad y la transparencia jurídicas, la legislación nacional debe precisar, tanto en el caso de los infractores menores como adultos, los requisitos fundamentales de las diferentes sanciones y medidas aplicadas en la comunidad. Estos requisitos deberían ser obligatorios en toda la jurisdicción en cuestión. La regla enumera los requisitos mínimos relativos que debe especificar la ley. Sería deseable que la ley también especificara qué requisitos van más allá de estos mínimos, pero debe dejarse a la jurisprudencia nacional esta determinación.

(Véanse también las Normas 3, 4, 8 y 11 de las NESMC).

Regla 25

Más allá de los requisitos esenciales generales establecidos por la Regla 24, la legislación nacional también debe establecer los requisitos adicionales necesarios para responder a las necesidades especiales de los menores. Dado que los menores a menudo no son capaces de evaluar adecuadamente la ley que les es aplicable, las autoridades responsables tienen la obligación expresa de explicarles y, si es preciso, también a sus padres y responsables legales, el contenido y los objetivos subyacentes de las disposiciones legales (subapartado a). Además, las autoridades están obligadas a intentar establecer la mejor cooperación posible no sólo con los infractores menores, sino también con sus padres o responsables legales (subapartado b). La implicación de los padres o responsables legales debe ser más intensiva cuando los menores afectados todavía son muy jóvenes y dependen de ellos, que cuando los menores ya casi han alcanzado la mayoría de edad y ya no viven con sus familias. Debe existir una reglamentación legal clara de los derechos de los padres y responsables legales en cuanto a la imposición y ejecución de sanciones y medidas aplicadas en la comunidad, así como también de las posibles restricciones a estos derechos (subapartado c). En este contexto, se debería tener en cuenta que los derechos de los padres y responsables legales pueden entrar en conflicto no sólo con los requisitos establecidos por las autoridades sino también con la situación legal del menor infractor. Por ejemplo, un menor podría estar de acuerdo en aceptar la obligación de realizar trabajo comunitario, mientras que los padres la podrían rechazar (o viceversa). A fin de evitar conflictos innecesarios entre las autoridades y los padres o responsables legales, así como también con el menor, es esencial que la ley que regule este tipo de situaciones sea clara.

Regla 26

La decisión de imponer o revocar una sanción o medida aplicada en la comunidad implica consecuencias graves para el menor infractor afectado, y por esta razón normalmente debería tomarla una autoridad judicial.

Sin embargo, a diferencia de lo que pasa en el caso de los adultos, en algunos ordenamientos jurídicos nacionales existen aspectos de estas decisiones relativas a los menores que son competencia de una autoridad administrativa. Probablemente sea bastante apropiado que, para la imposición o revocación de una medida terapéutica aplicada en la comunidad, por ejemplo, la autoridad competente sea una autoridad responsable del bienestar social o la protección de la infancia y las personas jóvenes. Sin embargo, es esencial que las decisiones tomadas por estas autoridades siempre estén sujetas a revisión judicial. Por lo tanto, estas decisiones se deberían hacer constar por escrito. También deben explicar los procedimientos a seguir si el menor o sus padres o responsables legales desean apelar contra la decisión.

(Véase también la Norma 12 de las NESMC).

Regla 27

Dado que la Regla 23.2 establece que las sanciones o medidas aplicadas en la comunidad se impongan por sus efectos educativos y reparadores, y en el interés superior del menor afectado y de la sociedad, deberían aplicarse con flexibilidad cuando los menores progresen positivamente. Por esta razón, cuando la legislación nacional prevé la posibilidad de modificar una resolución definitiva de un órgano jurisdiccional, en principio se debería poder reducir la duración de la sanción o medida impuesta originalmente, se deberían poder imponer condiciones y obligaciones menos estrictas, o se debería poder anular la sanción o medida antes de su completa ejecución. Se puede dejar en manos de la legislación nacional la determinación de qué autoridad es responsable de estas modificaciones. Sin embargo, no se deberían otorgar poderes para extender las sanciones impuestas originalmente o para hacerlas más onerosas.

(Véanse también las Normas 5, 7 y 87 de las NESMC, y las Reglas 6 y 23 de las Reglas de Beijing).

Regla 28

La imposición y ejecución de sanciones o medidas aplicadas en la comunidad no pueden llevar a la limitación de los derechos legales de los menores en lo

relativo a educación, formación profesional, y salud física y psíquica, ni tampoco a protección y seguridad social, porque ello reduciría sus posibilidades en la vida. Por ejemplo, los menores no deberían perder sus derechos legales a subsidios de paro ni a prestaciones de la seguridad social por el hecho de no estar activos en el mercado de trabajo mientras están haciendo trabajo comunitario. Estos derechos legales no deberían estar limitados por la ejecución de sanciones o medidas aplicadas en la comunidad; por ejemplo, se podrían producir restricciones no deseadas si la educación o la formación profesional de los infractores menores se ven comprometidas por la obligación de participar, al mismo tiempo, en determinado curso de tratamiento o de hacer reparación.

(Véanse también la Norma 28 de las NESMC y la Regla 24 de las Reglas de Beijing).

Regla 29

En algunos casos las legislaciones nacionales requieren el consentimiento expreso de los infractores menores de edad afectados o de sus padres o responsables legales, no sólo en el momento de la imposición de las sanciones o medidas individuales aplicadas en la comunidad sino también durante su ejecución. La primera situación generalmente se refiere a la obligación de realizar trabajo comunitario; la segunda, por ejemplo, a medidas terapéuticas intrusivas. Se debería tener especial cautela en los casos de los menores que sufren trastornos mentales. En todos los casos en que sea necesario el consentimiento, se deberá exigir, sin excepción, que éste sea informado y explícito. Los infractores (y sus padres o responsables legales) deben saber que se les pide que den su consentimiento. Lo deberían dar con pleno conocimiento de aquello a lo que consienten y, por lo tanto, se les deberá dar la información pertinente de forma que alguien de su edad y grado de sofisticación pueda entender fácilmente.

(Véase también la Norma 36 de las NESMC)

Regla 30

30.1 La legislación nacional debe prever la posibilidad de que los infractores menores tal vez no cumplan sus obligaciones en los términos de la sanción o medida aplicada en la comunidad. En muchos casos, una charla con los menores en cuestión revelará los motivos del incumplimiento y también cuáles son los cambios necesarios para que puedan ser capaces de satisfacer sus obligaciones. Es una buena práctica profesional que la autoridad responsable tenga en cuenta las opiniones de los menores al tomar este tipo de decisiones (véanse, además, las Reglas 46-48). El incumplimiento no debería llevar nunca automáticamente a la privación de libertad. La legislación nacional puede describir las circunstancias especialmente graves que, como última medida, justifiquen el cambio de las sanciones y medidas aplicadas en la comunidad a la privación de libertad. La conclusión necesaria derivada de la Regla básica 10, que dispone que la privación de libertad debería ser una medida de último recurso, es que su incumplimiento no debería llevar automáticamente a la privación de libertad. En casos individuales, primero se debe determinar si se puede intervenir mediante la modificación de la sanción o medida aplicada en la comunidad o si se puede sustituir por otra sanción o medida aplicada en la comunidad. Se deben considerar las circunstancias concretas de cada caso individual, sobre todo cuáles serían las consecuencias de una revocación de la sanción o medida aplicada en la comunidad para el desarrollo del infractor menor de edad y, además, qué parte de la sentencia ya ha cumplido el menor (Regla 48.4). Debería otorgarse a la autoridad responsable la discrecionalidad necesaria para que fuera capaz de actuar de forma flexible y razonada, que no resultara en desigualdades graves en el tratamiento (Regla 5).

(Véanse también las Normas 9, 10 y 86 de las NESMC).

30.2 La prohibición contenida en esta regla es un ejemplo del principio general del derecho penal de que un acto ilegal puede generar toda otra serie de actos ilegales, como resultado de los que las penas acumulativas serían totalmente desproporcionadas al perjuicio causado por el acto ilegal inicial. El incumplimiento no significa que no haya sanciones en los casos en los que la infracción haya sido grave. Pero no se debería responder automáticamente al

incumplimiento con toda la fuerza del derecho penal. Por el contrario, deberían aplicarse los principios sobre el tratamiento de los incumplimientos estipulados en las Reglas 46-48. En algunos países, el incumplimiento de la obligación de no abandonar el lugar de residencia fuera de las horas autorizadas puede, por sí mismo, constituir un delito.

(Véase también la Norma 84 de la NESMC).

D. Condiciones de la aplicación y consecuencias de los incumplimientos

D.1 Condiciones de la aplicación

Regla 31

31.1 Estas reglas plasman los principios básicos formulados en las Reglas 5 a 9. Independientemente del hecho de que las diferentes sanciones y medidas aplicadas en la comunidad tengan efectos y consecuencias educativas muy diferentes para el desarrollo personal y el comportamiento social de los infractores menores de edad, el objetivo debería ser asegurar que todas las sanciones y medidas aplicadas en la comunidad contribuyan tanto como se pueda al desarrollo educativo y a la mejora de las capacidades sociales de los infractores menores de edad (véase la Regla 23.1). Además, todas estas sanciones y medidas deberían aplicarse de manera que los menores pudieran encontrarles un sentido para sí mismos y considerarlas tan útiles como sea posible para su desarrollo posterior. Sin embargo, ello implica que no deben aplicarse de forma indiferenciada, sino que su aplicación debe ajustarse a lo que sea preciso en cada caso individual.

31.2 El cumplimiento y la efectividad de las sanciones y medidas aplicadas en la comunidad mejorarán si el menor participa activamente en el proceso de ejecución. Por lo tanto, la Regla 31.2 dispone que se animará a los menores a discutir los problemas relacionados con la ejecución de las sanciones y medidas aplicadas en la comunidad y a comunicarse, individual o colectivamente, sobre este asunto con las autoridades.

(Véanse también la Norma 55 de la NESMC y la Regla 24 de las Reglas de Beijing).

Regla 32

Al contrario de los casos en los que se ha impuesto una sanción de privación de libertad, mientras se ejecuta la sanción o medida aplicada en la comunidad los menores se quedan en su comunidad. Las redes sociales y las relaciones familiares que puedan hacer una contribución positiva al desarrollo personal y social del menor deberían incorporarse constructivamente al proceso de ejecución. Naturalmente, también hay infractores menores de edad que participan en otras redes, como bandas delictivas, que no tendrán en ellos una influencia positiva, o que tienen progenitores de los que no se puede esperar ningún apoyo. En estos casos será preciso asegurarse de que, de ser posible, estas relaciones sociales no tengan efectos negativos en el menor infractor. En caso de duda, se debería asumir que incluso los contactos sociales que hasta cierto punto son problemáticos para el desarrollo del menor pueden ser más positivos que la ausencia completa de relaciones sociales. Por ejemplo, una relación estable de un menor infractor drogadicto con su novia puede ser bastante positiva para su desarrollo, aunque ella también sea drogodependiente.

(Véase también la Regla 25 de las Reglas de Beijing).

Regla 33

33.1 Del principio básico de la Regla 13 se desprende que los infractores menores de edad deben ser informados de las modalidades de ejecución de la sanción o medida aplicada en la comunidad que se les ha impuesto. Esta información naturalmente deberá darse en una lengua que entiendan y de forma apropiada y fácil de entender. Si es preciso, la información verbal será transmitida por un intérprete capaz de traducir el contenido de la forma culturalmente apropiada. Si los menores infractores no pueden entender bien la información transmitida verbalmente, puede ser necesario expresarla por

escrito y darla a los menores en cuestión para que la puedan consultar posteriormente, si es preciso.

(Véase también la Norma 33 de las NESMC).

33.2 El derecho que esta regla otorga a los menores infractores está pensado para asegurar, principalmente, que las autoridades responsables no traten como meros objetos a los menores infractores sometidos a la ejecución de sanciones o medidas aplicadas en la comunidad. En todas las decisiones formales que se tomen relativas a la aplicación, por un lado, se reconocerá a los menores el derecho legal a ser escuchados y, por otro, el derecho legal subsiguiente a impugnar cualquier decisión tomada. Estas decisiones también deberían incluir una explicación de los procedimientos a seguir si el menor desea apelar contra la decisión.

(Véanse también las Normas 13, 15 y 57 -59 de las NESMC).

Regla 34

34.1 Se utilizarán expedientes individuales para registrar toda la información que pueda ser útil para decisiones futuras sobre el curso de todo el proceso de ejecución de sanciones o medidas aplicadas en la comunidad. Los expedientes también deberían incluir información sobre la situación personal o social de los menores afectados. La creación de estos expedientes completos y actualizados constantemente por la autoridad de ejecución es indispensable por razones diversas. Los expedientes se deberían mantener actualizados, de manera que la autoridad de ejecución pueda realizar, periódicamente, un informe de los progresos que se han hecho en la ejecución de la sanción o medida aplicada en la comunidad y, si es preciso, informar a corto plazo. En los casos en que haya diversos participantes implicados en la ejecución (es decir, diversas autoridades y organismos así como padres o responsables legales), la necesidad de disponer de informes exhaustivos es especialmente importante. Además, podría ser que en el curso de la ejecución hubiera cambios de personal en la autoridad responsable y que un nuevo agente, que dependerá de la documentación del expediente, asuma la responsabilidad del caso.

34.2 Generalmente existe una lista de requisitos que debe satisfacer el expediente elaborado por la autoridad de ejecución. La pregunta sobre cuál es la información exacta que debería incluirse en el expediente no tiene una respuesta definitiva. El subapartado (a) de la regla incorpora el principio fundamental según el que el expediente del caso sólo puede contener la información relativa a la sanción o medida aplicada en la comunidad y que sea relevante para su ejecución. Ello implica que puede incluir información sobre terceros, como los padres de los infractores menores de edad, y los amigos, profesores o instructores de los menores. Esta información puede ser muy delicada: por ejemplo, pueden constar referencias al hecho de que los padres del menor infractor tienen una dependencia del alcohol; que su mejor amigo está haciendo psicoterapia; o que la empresa en la que el menor trabaja de aprendiz está en dificultades económicas. Dado que esta información puede ser muy importante para la ejecución de la sanción o medida aplicada en la comunidad, no se debería evitar consignarla, pero será preciso que se formule con mucho cuidado con el fin de proteger la intimidad de otros; aunque debe tenerse siempre en cuenta el interés superior del menor afectado.

(Véanse también las Normas 60-65 de las NESMC).

El subapartado (b) de la regla asegura un cierto grado de control sobre la información incluida en el expediente del caso:

Los menores y sus padres o responsables legales deberían tener acceso a los expedientes de casos y el derecho a impugnar sus contenidos. Sólo se limitará este derecho de acceso cuando el examen del expediente pueda menoscabar los derechos de terceros, o si no beneficia el interés superior del menor. De ello se deriva que las objeciones a la información contenida en los expedientes se deben hacer constar en los informes, aunque la autoridad de ejecución no las acepte. Si la autoridad de ejecución utiliza la información en los expedientes para informes a terceros, estos informes se deberán poner a disposición de los menores afectados y de sus padres o responsables legales y, si es preciso, se les deberán explicar. Es posible que la legislación nacional disponga que este acceso se haga a través de un asesor jurídico. En este caso las autoridades competentes asignarán a los menores un asesor jurídico.

Esta información, que en principio es confidencial a efectos de los expedientes de casos, obviamente no se comunicará arbitrariamente a terceros sino que será preciso que existan bases legales expresas para comunicarla. Los contenidos deben estar limitados a lo que sea necesario que la tercera parte receptora conozca (subapartado (c) de la regla).

Finalmente, el subapartado (d) de la regla está pensado para garantizar que, una vez completada la sanción o medida aplicada en la comunidad, no se abuse de la información delicada contenida en los expedientes de casos. Los expedientes se deben destruir o archivar de manera que el acceso esté restringido por reglas que establezcan medidas de protección respecto a la revelación a terceros de su contenido. La legislación nacional debe especificar la práctica profesional a este respecto.

Regla 35

Si, durante la ejecución de una sanción o medida aplicada en la comunidad, un menor infractor asiste a la escuela o cursa formación profesional o establece una relación educativa o terapéutica con terceros, deberá beneficiar claramente el interés superior del menor que la autoridad de ejecución se ponga en contacto con estos organismos y les informe de las circunstancias relevantes relacionadas con la sanción o medida aplicada en la comunidad. Es crucial que esta información se limite a las circunstancias que sea preciso que la tercera parte conozca con el fin de llevar a cabo su labor. Por lo tanto, puede ser importante que una tercera parte relevante sepa las obligaciones impuestas a los infractores menores de edad como parte de una sanción o medida aplicada en la comunidad. Cuando sea apropiado, también se deberá dar a la tercera parte información detallada de si se considera que los menores en cuestión están en riesgo de cometer suicidio, o de si existen problemas especiales derivados de sus circunstancias familiares. Por otra parte, normalmente no existe razón alguna para dar a terceros información alguna sobre las enfermedades mentales de los padres de los menores.

Normalmente se podrá dar a terceros información personal sobre los infractores menores de edad y sus delitos con el consentimiento explícito e

informado de los menores y/o de sus padres o responsables legales. Este principio sólo es problemático cuando se da un consentimiento parcial y cuando se niega explícitamente el consentimiento para dar alguna información. Sin embargo, se debería permitir la transmisión de esta información si, después de considerar debidamente los derechos y las libertades fundamentales de los menores, y en particular el derecho a la intimidad, se considerara necesario hacerlo con el fin de proteger los intereses del desarrollo futuro del menor afectado. En casos individuales, es evidente que puede ser en el interés superior de los infractores menores de edad que se informe a un profesor o un instructor de su drogadicción, o a un terapeuta de los resultados de sus pruebas psicológicas o de las conclusiones médicas. Sin embargo, cuando los menores o sus padres o representantes legales no hayan aceptado que la información se transmita, ello no debería hacerse a la ligera, como pasaba antes en países que adoptaban actitudes paternalistas respecto a estos asuntos. Debería considerarse detenidamente, en cada caso individual, si la transmisión de información es realmente necesaria y hasta qué punto debería ser detallada. Al tomar estas decisiones, siempre debe tenerse presente el principio, sólidamente establecido, del interés superior del menor.

(Véanse también las Normas 64 y 66 de las NESMC).

Regla 36

36.1 En muchos países, debido a que el trabajo comunitario no se lleva a cabo sobre la base de un contrato laboral sino como ejecución de una sentencia, la legislación nacional general sobre salud y seguridad no se le puede aplicar directamente. A pesar de ello, la protección prestada a los menores que llevan a cabo trabajo comunitario no debería ser peor que la proporcionada a los menores que se encuentran en una relación normal ocupador-empleado. Este principio se debería tener presente no sólo en lo relativo a las disposiciones normativas, sino también en la aplicación de trabajo comunitario a casos individuales.

36.2 Con el fin de prevenir que la ejecución de sanciones o medidas aplicadas en la comunidad imponga cargas no deseadas a los menores que estén sujetos

a ellas, será preciso que estos menores estén asegurados o que el Estado asuma la responsabilidad de alguna otra manera en caso de accidente o de lesiones resultado de la ejecución de una sanción o medida aplicada en la comunidad. Esta obligación no se plantea en todas las sanciones o medidas aplicadas en la comunidad. Sin embargo, tampoco está limitada al trabajo comunitario, porque se puede plantear, por ejemplo, cuando se proponga a los menores que participen en cursos de formación.

(Véase también la Norma 68 de las NESMC).

Regla 37

El coste de la ejecución de sanciones o medidas aplicadas en la comunidad en principio no debería ir a cargo ni del menor ni de sus padres o responsables legales. Además, de conformidad con la legislación nacional, no será preciso que los costes de transporte público para desplazarse al lugar donde tengan lugar los cursos de formación social u otras actividades educativas se consideren como costes de ejecución de las sanciones y medidas aplicadas en la comunidad. El principio de que los costes de la ejecución no deberían ir a cargo del menor ni de sus padres o responsables legales tampoco excluye de la obligación que puedan tener los infractores menores de edad de contribuir al pago de los daños causados por sus delitos (Regla 44). Se mantiene la obligación legal normal derivada de la responsabilidad paterna. Ello quiere decir que los padres que se lo puedan permitir deberán seguir contribuyendo a los costes de criar a los menores sujetos a sanciones o medidas aplicadas en la comunidad.

(Véase también la Norma 69 de las NESMC).

Regla 38

Si las sanciones y medidas aplicadas en la comunidad priorizan el desarrollo y el apoyo educativos para los infractores menores de edad (Regla 23.2), es evidente que éste debe ser también el objetivo de su ejecución y que debe regir la relación entre los menores y el personal de manera que se pueda alcanzar este objetivo. Es importante que este enfoque del personal se comunique a los

menores afectados y que se destaque reiteradamente durante el proceso de ejecución.

(Véanse también la Norma 70 de las NESMC y la Regla 19 del Anexo II de la Recomendación R(97)12).

Regla 39

39.1 En vista de las consecuencias que la ejecución de una sanción o medida aplicada en la comunidad puede tener para el desarrollo futuro de los infractores menores de edad, es vital que los métodos de trabajos utilizados a este respecto respondan a normas profesionales demostradas. Sería intolerable que una autoridad responsable de la ejecución de las normas penales en nombre del Estado tuviera una influencia contraproducente en los menores afectados como resultado de su forma poco profesional de funcionar. La regla estipula, por otro lado, que las autoridades responsables de la ejecución de sanciones o medidas aplicadas en la comunidad tengan a su disposición métodos de intervención que sean coherentes con las normas profesionales demostradas, es decir, programas bien documentados cuya eficacia haya sido probada y demostrada. Además, la regla también establece que la asignación de los infractores menores de edad a determinados programas se fundamente en evaluaciones individuales. La ejecución adecuada y personalizada de una sanción aplicada en la comunidad presupone, por un lado, una descripción precisa de los programas disponibles y, por otro, un conocimiento exacto de las características personales del menor infractor individual sujeto a aquella.

39.2 La Regla 39.2 subraya esta aproximación basada en la evidencia de los métodos de intervención: las normas profesionales a las que remite la Regla 39.1 deberían estar basadas en las conclusiones de la investigación y en las mejores prácticas en los ámbitos del trabajo social, de la protección de los jóvenes, y otros campos. En muchos casos estas normas se pueden adoptar directamente de otras especializaciones, por ejemplo, las utilizadas en los tratamientos médicos. En la práctica, la autoridad de ejecución se debe preguntar antes si para una determinada sanción o medida aplicada en la

comunidad ya existen normas profesionales aplicables. De ser el caso, debe examinarse si estas normas se pueden aplicar directamente o si deben elaborarse más. Por el contrario, la autoridad de ejecución debe desarrollar sus propias normas, sobre la base del mejor conocimiento especializado disponible, y evaluarlas. Este procedimiento debe entenderse como una descripción de un proceso secuencial que supone reevaluaciones periódicas de las normas y la realización de los ajustes adecuados cuando sea necesario.

(Véanse también las Normas 71 y 75 de las NESMC).

Regla 40

La regla asume que los métodos que se deberían utilizar para la ejecución de las sanciones y medidas individuales aplicadas en la comunidad todavía no han sido definitivamente determinadas en el ámbito legal. Debería existir una extensa gama de métodos diferentes de ejecutar una sanción o medida aplicada en la comunidad, que se deberían utilizar según los requisitos y necesidades individuales de los menores infractores afectados. El método que se adopte en cada caso debería determinarse por su idoneidad en cuanto al fomento de la reinserción social, por su valor educativo, y por su capacidad de prevenir la reincidencia (véase el principio básico de la Regla 2).

(Véase también la Regla 13.1 de las Reglas de Tokio).

Regla 41

41.1 La ejecución de sanciones y medidas aplicadas en la comunidad en principio reduce la libertad de los menores que están sujetos a ellas. La regla estipula, en primer lugar, que los infractores menores de edad estén sujetos sólo a las restricciones de libertad que sean resultado directo y necesario de la ejecución de la sanción o medida aplicada en la comunidad. Las restricciones de libertad que van más allá son inadmisibles, incluso aunque la autoridad de ejecución considere que son en el interés superior del menor afectado. Si se condena a un menor a trabajo comunitario, por ejemplo, podría ser apropiado que el tribunal además le ordenara que, durante ese tiempo, evite determinados contactos. Sin embargo, si el tribunal no ha dictado esa orden, en

principio, la autoridad de ejecución no la puede dictar e imponer posteriormente por su cuenta. Sin embargo, si el menor afectado en su caso particular se enfrenta a un peligro específico, por ejemplo, una fuerte dependencia del alcohol, entonces, en la medida en que su capacidad de hacer trabajo comunitario se vea disminuida, se podrá permitir que la autoridad de ejecución, al contrario de lo que dice el principio desarrollado más arriba, imponga ella misma la prohibición de contacto.

Además, se deberá considerar el principio de proporcionalidad: las restricciones de libertad deberían ser proporcionadas a la sanción o medida aplicada en la comunidad. En este contexto esto debe entenderse en el sentido de que las restricciones sobre el menor que sean resultado directo de la ejecución de una sanción o medida aplicada en la comunidad determinen la restricción de libertad máxima permisible. Hasta dónde pueden llegar estas restricciones de libertad en cada caso individual concreto dependerá de qué restricciones de libertad son necesarias para alcanzar los objetivos de la sanción o medida específica aplicada en la comunidad.

41.2 La aplicación de los principios desarrollados en la Regla 41.2 presupone que se den al personal directamente responsable de la ejecución de las sanciones o medidas aplicables en la comunidad instrucciones convenientemente específicas y precisas. Puede ser útil para el personal que las restricciones de libertad permisibles y/o no permisibles se ilustren mediante ejemplos de casos típicos.

(Véanse también las Normas 73 y 74 de las NESMC).

Regla 42

La ejecución de sanciones y medidas aplicadas en la comunidad se centrará, de acuerdo con el principio básico de la Regla 2, en la educación y la reinserción social de los infractores menores de edad. Dado que es muy probable que los efectos educativos y de reinserción no se obtengan a corto plazo sino como resultado de procesos a largo plazo, y ello presupone que el menor desarrolle una relación de confianza con la persona responsable de su

caso, es crucial, también para una supervisión efectiva y una reducción del peligro de reincidencia, que los menores sean asignados a un trabajador específico de su caso.

Siempre que sea posible, esta persona debería ocupar su lugar de trabajo durante todo el tiempo de la sanción o medida aplicada en la comunidad. Debe preservarse la relación del menor con una persona en la que pueda confiar, si es preciso bajo otras formas, y también cuando se produzcan cambios en el lugar de residencia, la situación legal o el programa del menor. La importancia del mantenimiento de una relación continuada y de larga duración entre los menores y las personas que son responsables de su caso es indiscutible en teoría; sin embargo, en la práctica frecuentemente hay obstáculos burocráticos que lo dificultan. Estos obstáculos se pueden reducir si se institucionaliza una cooperación transparente y permanente entre las autoridades.

Regla 43

43.1 Deberían existir sanciones y medidas aplicadas en la comunidad adecuadas para todos los infractores menores de edad, incluidos los menores extranjeros o los miembros de minorías étnicas o lingüísticas con reconocimiento nacional (véase el principio básico de la Regla 5). Esto incluye, por ejemplo, a los miembros de grupos nacionales como los gitanos. Por lo tanto, sería preciso disponer de intervenciones apropiadas para la ejecución de sanciones y medidas aplicadas en la comunidad a estos menores.

43.2 Cuando los acuerdos multilaterales o bilaterales prevean que las sanciones y medidas aplicadas en la comunidad impuestas a infractores menores de edad extranjeros se puedan ejecutar en sus países de origen, se deberá informar a los menores de esta posibilidad. La información proporcionada debería ser suficientemente detallada para que los menores puedan hacer observaciones en su propio nombre a este respecto. Si se transfiere a los infractores menores de edad a su país de origen para la ejecución de una sanción o medida aplicada en la comunidad, será preciso establecer contacto con los organismos de protección social y justicia del país

en cuestión con el fin de facilitar que los menores reciban inmediatamente la asistencia necesaria al llegar a su país de origen.

43.3 A la vista del principio básico de la Regla 2, no se debería devolver a los infractores menores de edad extranjeros a sus países de origen una vez acabada la sanción o medida aplicada en la comunidad, si hacerlo puede comprometer su educación o inserción social. Generalmente la jurisprudencia relativa a extranjeros no prevé la expulsión de los menores condenados sólo a una sanción o medida aplicada en la comunidad. En casos excepcionales en los que, por causa de circunstancias adicionales, no se pueda evitar la expulsión, deberían hacerse esfuerzos para establecer contacto con las autoridades de servicios sociales del país de origen, en la medida en que estos contactos beneficien el interés superior de los menores afectados. Se puede asumir que benefician el interés superior de los menores si el desarrollo y la inserción en su país de origen dependen de la asistencia de las autoridades mencionadas y de este hecho no se deriva ninguna desventaja digna de tenerse en consideración. A primera vista esto podría parecer poco realista, porque generalmente las expulsiones son llevadas a cabo por la policía, que no asumirá la labor adicional de establecer relaciones y pedir información sobre las medidas de los servicios sociales. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que esta regla va dirigida en primera instancia a las autoridades responsables de la ejecución de la sanción o medida aplicada en la comunidad, y que durante la fase de ejecución ya deberían intentar establecer estos contactos, si son necesarios.

Regla 44

No es sólo en beneficio del interés de la víctima y del orden público que se anima a los infractores menores de edad a reparar, en la medida de sus posibilidades, los daños o efectos negativos causados por sus delitos, sino que a largo plazo también es en el interés superior de los propios infractores menores de edad. Un compromiso activo de los menores con las consecuencias de sus actos es valioso para su educación y es un indicio favorable de que en el futuro evitarán cometer otros delitos. Esto también es aplicable a la reparación hecha por los menores por los daños causados. De

todas formas, dos restricciones se aplican a esta participación. Por un lado, el compromiso no debe socavar la reinserción social del menor infractor y, por lo tanto, no se puede esperar que exceda lo que se puede pedir a un menor en cada caso concreto. Por otro lado, este compromiso sólo es deseable si entra dentro del ámbito de aplicación de la sanción o medida aplicada en la comunidad. No debe suponer ninguna carga adicional o imprevista para el menor en la fase de ejecución.

Regla 45

Esta regla hace referencia expresamente al trabajo comunitario y estipula que no se recurra a él con el propósito exclusivo de sacar un beneficio. Los beneficios pueden ser resultado del trabajo comunitario y pueden invertirse en actividades en la comunidad o pueden utilizarse, por ejemplo, para compensar a las víctimas o financiar proyectos específicos que tengan valor para la comunidad como, por ejemplo, en la compra de los disolventes que se utilizan para borrar los grafitis. También es preciso destacar que esta regla no excluye el trabajo comunitario llevado a cabo en el contexto de empresas con ánimo de lucro, porque sería una restricción que limitaría innecesariamente el ámbito de aplicación del trabajo comunitario. Pero la regla sí que ha sido pensada para evitar que las empresas o el Estado participen en programas de trabajo comunitario con la finalidad de incrementar sus beneficios mediante el uso de mano de obra no asalariada.

(Véase también la Norma 67 de las NESMC).

D.2 Incumplimiento

Regla 46

Esta regla hace referencia a la obligación general de proporcionar información, establecida en la Regla 33.1, por parte de la autoridad responsable de la fase de ejecución: se debe informar no sólo a los infractores menores de edad sino también a sus padres o responsables legales de las consecuencias de los incumplimientos de las condiciones y obligaciones impuestas por las sanciones

y medidas aplicadas en la comunidad, y de los procedimientos que se pueden utilizar para establecer, si es preciso, si se ha producido un incumplimiento, así como también de los principios que se aplicarán en este caso. Hay que reconocer que, independientemente de cuánta información se haya dado a los infractores menores de edad en la etapa de imposición, el inicio de la ejecución real es un momento favorable para reforzarla. En esta etapa es de esperar que los menores estén muy receptivos a la información sobre el significado y las consecuencias de la sanción o medida aplicada en la comunidad, siempre que la información que se les dé sea clara, completa y explícita. Normalmente esta información se debería dar verbalmente, con el fin de permitir que exista un diálogo entre el profesional y el menor. También es conveniente que se dé a los menores y a sus padres o responsables legales un documento escrito que les recuerde las condiciones y obligaciones que los menores deben respetar y que les proporcione otra información general de utilidad sobre la ejecución de la sanción o medida aplicada en la comunidad.

(Véase también la Norma 76 de las NESMC).

Regla 47

47.1 Esta regla es la otra cara de la regla precedente. Si, para una ejecución eficiente, es esencial que se dé a los infractores menores de edad y a sus padres o responsables legales una idea clara de la situación, también es igualmente importante que se haga lo mismo con el personal. Deben definirse con exactitud los procedimientos a seguir en relación con el incumplimiento de los requisitos de la sanción o medida aplicada en la comunidad. Sin embargo, el propósito de la regla no es exigir una regulación exhaustiva de este punto. La potestad discrecional que el personal tiene debería permitirle actuar de forma justa en cada caso individual, tal como lo exigen los principios básicos de las Reglas 5-11.

(Véase también la Norma 77 de las NESMC).

47.2 Durante la ejecución se pueden cometer faltas menores de observanza de las condiciones u obligaciones impuestas y por las que no sea necesario

recurrir a un procedimiento de revocación de la sanción o medida. Lo mismo es aplicable a las transgresiones menores de las instrucciones de la autoridad de ejecución. Sin embargo, cuando la legislación nacional lo disponga de otra forma, se informará a la autoridad judicial de estas faltas y transgresiones. Es esencial que la autoridad de ejecución reaccione inmediatamente incluso en las transgresiones menores. Dado que existe el riesgo de que se cometan más infracciones, estas transgresiones menores deberían hacerse constar en el expediente individual del menor. Sin embargo, si el miembro de personal responsable puede reaccionar de la manera apropiada a una transgresión menor de una manera informal y educativa, no debería ser obligatorio poner esta transgresión menor en conocimiento de la autoridad de decisión.

(Véase también la Norma 78 de las NESMC).

47.3 Queda claro que en el caso de incumplimientos significativos de los requisitos, se debería informar inmediatamente del incumplimiento a la autoridad responsable de decidir, y que estos informes deberían hacerse por escrito. Un incumplimiento debe entenderse como “significativo” cuando no es una “transgresión menor” en el sentido de la Regla 47.2. Aunque lo que constituye estos incumplimientos normalmente está estipulado por ley, para que un incumplimiento pueda dar lugar a la revocación o modificación de la sanción o medida, es responsabilidad de la autoridad de ejecución evaluar si la falta debe ser considerada significativa o no. Al evaluar un incumplimiento en particular, la autoridad de ejecución tendrá en cuenta los principios básicos de las Reglas 5 a 11.

(Véase también la Norma 80 de las NESMC).

47.4 El hecho de proporcionar información adecuada a la autoridad de decisión presupone la fiabilidad de la queja presentada por escrito. Por lo tanto, el informe de evaluación del incumplimiento de los requisitos de la sanción o medida se debería fundamentar en declaraciones precisas, claras y exentas de valoraciones subjetivas. Las declaraciones deberían remitir tanto a los hechos del caso como al contexto en el que se sitúan. El informe también debería destacar cuáles serían probablemente las consecuencias de las diferentes

respuestas para la educación y la reinserción del menor infractor, así como también qué riesgo existe de que el infractor cometa más delitos. Esto es una condición necesaria para que la autoridad de decisión pueda hacer una auténtica evaluación del incumplimiento al que hace referencia la queja y pueda decidir sobre la posible modificación o revocación de la sanción o medida.

(Véase también la Norma 81 de las NESMC).

Regla 48

48.1 Como que la decisión de modificar o revocar una sanción o medida aplicada en la comunidad es un asunto grave que implica las consecuencias de exponer al menor infractor a un grado mayor de coerción, la autoridad de decisión debe estar rodeada de determinadas garantías de imparcialidad. La más obvia consiste en un escrutinio cuidadoso por parte de la autoridad de decisión de todos los componentes del incumplimiento del que le ha informado la autoridad de ejecución. Antes de tomar su decisión, la autoridad responsable de la decisión debe tener en cuenta todos los hechos y evaluarlos.

(Véase también la Norma 82 de las NESMC).

48.2 Si no se dispone de suficiente información para tomar la decisión apropiada, la autoridad de decisión deberá obtener mayor información o actualizar la que tenga. En el caso de los infractores menores de edad, puede ser especialmente útil pedir evaluaciones u observaciones psicológicas o psiquiátricas actualizadas, así como también informes sociales. Si es preciso, se buscarán también otras fuentes de información, por ejemplo, mediante preguntas específicas al profesor u ocupador del menor.

48.3 Esta regla garantiza que los infractores menores de edad y, cuando sea apropiado, sus padres o responsables legales tengan derecho de acceso a los expedientes de caso, personalmente o mediante un asesor, y el derecho de transmitir su opinión a la autoridad de decisión. Con el fin de asegurar que los menores no sean considerados simplemente como objetos contra los que se emprende una acción oficial, es importante que se les dé la oportunidad real de

examinar los documentos que informan del presunto delito y de dar su opinión. Por lo tanto, la autoridad de ejecución debería poner estos derechos en conocimiento de los menores afectados y facilitar, en la medida de lo posible, su capacidad de utilizarlos.

(Véase también la Norma 83 de las NESMC).

48.4 El principio de proporcionalidad, que en términos generales está garantizado por las Reglas 5 y 8, en esta regla hace referencia a la revocación o modificación de una sanción o medida aplicada en la comunidad. La regla establece que en estas decisiones se tenga debidamente en cuenta hasta qué punto el menor ha satisfecho ya los requisitos de la sanción o medida impuesta inicialmente. Sin embargo este criterio no se debería considerar mecánicamente, sino que debería aplicarse imparcialmente caso por caso. Por ejemplo, sería desproporcionado revocar una sanción o medida aplicada en la comunidad que se ha completado con éxito hasta pocas horas antes del momento de la infracción.

(Véase también la Norma 85 de las NESMC).

48.5 En algunos ordenamientos jurídicos, la decisión sobre los incumplimientos de los requisitos de las sanciones o medidas aplicadas en la comunidad no siempre es responsabilidad de los jueces. Dado que las consecuencias de este tipo de decisiones pueden ser muy graves para los menores y, a veces, incluso pueden llegar a la reclusión, en estos casos se estipula que las decisiones sobre la revocación o la modificación de las sanciones o medidas aplicadas en la comunidad esté sujeta a revisión judicial. Esta revisión se hará con la rapidez suficiente para asegurar que la acción se emprende en una etapa en la que todavía puede ser efectiva. Es esencial que las decisiones de las autoridades no judiciales también se expresen siempre por escrito y expliquen los procedimientos a seguir si el menor desea apelar contra la decisión. Respecto a la educación, una revisión judicial rápida es especialmente importante para los menores.

Parte III: Privación de libertad

E. Parte general

E.1 Enfoque global

Regla 49

La Regla 49.1 establece claramente que la privación de libertad sólo se debería ejecutar a los efectos para los que se ha impuesto; es decir, en el caso de los menores cuya culpabilidad ha sido declarada, y con el objetivo principal de educación y reinserción social. En el caso de la prisión preventiva o de otras formas preliminares de privación de libertad, se podrán imponer con los objetivos legítimos de asegurar que los menores se presenten al juicio, no cometan otro delito, no interfieran con los testigos y no comprometan la evidencia, etc. En la práctica, se observa que a veces la detención preventiva se utiliza con fines diferentes que no están jurídicamente justificados, como intervenciones en momentos de crisis o incluso como un “bofetón para impresionar”. Estas finalidades penales ocultas son inaceptables.

La segunda idea de la Regla 49.1 –que la privación de libertad es un castigo en sí misma y que sería preciso evitar cualquier otro elemento penal– se fundamenta en los principios básicos establecidos en las Reglas 7 y 8. Corresponde a la Norma 102.2 de las NPE. Este principio debería recordar a los países que tienen diferentes regímenes de privación de libertad en función de la severidad o la gravedad del delito, que revisaran su política a la luz de la opinión europea general de que la privación de libertad no debería contener más restricciones que las necesarias para garantizar la protección y la seguridad de los detenidos menores de edad, además de la de las personas de la institución y el personal. Esto no quiere decir que no se pueda llevar a cabo una diferenciación, de acuerdo con los niveles de seguridad. Si una valoración del riesgo cuidadosa y científica muestra que hay determinados menores peligrosos, se les podrá alojar en instalaciones más seguras que las destinadas a los infractores de bajo riesgo. Sin embargo, siempre se debería tener en

cuenta que esto sólo es el comienzo de un sistema progresivo que tiene el propósito de preparar también a los infractores de alto riesgo para su puesta en libertad mediante un retorno progresivo a la sociedad. Esto debería incluir periodos de permiso y alojamiento en instalaciones más abiertas hacia el final de su estancia en la institución (véase la Regla 101 más adelante).

La Regla 49.2 contiene la afirmación general de que todas las formas de privación de libertad deberían prever un sistema de puesta en libertad anticipada. Esto quiere decir que debería haber disposiciones legales que definieran las condiciones previas para la libertad anticipada, como el tiempo mínimo que un menor debe cumplir antes de que se considere su puesta en libertad anticipada, las evaluaciones de pronóstico estipuladas, y el periodo y las condiciones de supervisión después de la puesta en libertad anticipada. Los programas de puesta en libertad anticipada han demostrado que contribuyen a la reinserción social. Su impacto es particularmente evidente si forman parte de un enfoque global de la preparación progresiva para la puesta en libertad y la continuidad de la asistencia.

Regla 50

La Regla 50.1 contiene el principio general de que los menores deben tener acceso a ocupaciones cotidianas en el marco de la institución para mejorar su capacidad de reinserción en la sociedad. A este efecto, deberían garantizar a los menores una serie de actividades e intervenciones que tuvieran sentido, establecidas y posteriormente desarrolladas en un plano general (véanse las Reglas 62.6 (c) y 79.1 en combinación con la Regla 77) y que tuvieran como objetivo una progresión a través de regímenes menos restrictivos y la preparación para la puesta en libertad. Este enfoque general está expresado de manera similar en la Regla 26 de las Reglas de Beijing, así como también en la Regla 12 de las Reglas de La Habana. El objetivo de fomentar la salud física y mental, el respeto por uno mismo y el sentido de la responsabilidad refleja el enfoque humanista de las reglas, que no ven en el menor infractor un objeto de intervención sino alguien que necesita que se le estimule su sentido de la responsabilidad inherente mediante actividades organizadas por la institución. La obligación de la institución de proporcionar estas actividades e

intervenciones idealmente se debería ver complementada por la predisposición del menor a cooperar, participando en ellas activamente. La participación activa de los menores es una condición necesaria para el éxito de las actividades. Se les debe animar, mediante un sistema integrado de recompensas y reconocimiento de los logros (véase la Regla 50.2). Este sistema debería comprender la educación y la formación profesional, así como también el trabajo y las actividades durante el tiempo de ocio.

La educación, entendida en su sentido más amplio en el contexto de las instituciones que privan al menor de libertad, tiene el objetivo de desarrollar su personalidad y sus capacidades sociales con el fin de que puedan llevar una vida respetuosa de la ley y socialmente responsable. Comprende todas las formas de apoyo, además del aprendizaje, la clarificación y la aceptación de normas y valores que son esenciales para vivir en comunidad dentro de la institución y después del retorno a la sociedad. Este aprendizaje debería estar basado principalmente en el hecho de animar a los menores a desarrollar valores y comportamientos pro sociales y a aceptar la responsabilidad de los comportamientos inadecuados mediante métodos de resolución restaurativa de conflictos. Sólo como último recurso se podrán utilizar también medidas disciplinarias (Véanse también las Reglas 88.3 y 94.1 más adelante).

La Regla 50.3 refuerza la idea de participación activa, porque anima a los menores a plantear y debatir con la administración aspectos relacionados con sus condiciones de vida en general y las actividades del régimen en la institución, y a comunicarse con ella individualmente o, cuando sea apropiado, colectivamente sobre estos asuntos. Este enfoque participativo tiene importancia capital, porque de esta manera los menores se sienten implicados y vinculados con las decisiones que les afectan y con el propio desarrollo presente y futuro.

Regla 51

La Regla 51 pone de relieve la continuidad de la asistencia y el principio de asistencia global de acuerdo con lo que expresa el principio básico contenido en la Regla 15. Este principio es muy importante, porque obliga a los servicios

y organismos de seguimiento y asistencia social a comprometerse, desde el mismo principio de la estancia del menor en una institución, en su preparación para la puesta en libertad. Esto incluye intervenciones destinadas a evitar o reducir el periodo de detención preventiva, lo que se ajusta a la Regla 16 de la Recomendación R(2003)20. La Regla 7 de las NPE subraya con más fuerza el principio de asistencia global, que hace referencia a la cooperación “que es preciso fomentar” con los servicios sociales exteriores. Estudios empíricos sobre la reincidencia después de la puesta en libertad de instituciones de menores han demostrado que existe un alto riesgo de que el menor vuelva a delinquir cuando la preparación para su puesta en libertad y la cooperación de la institución con los servicios de seguimiento y asistencia social no han sido satisfactorias. Se pueden ver ejemplos de buenas prácticas para la intervención continuada de los organismos de seguimiento y asistencia social en países donde la legislación nacional prevé que los organismos de asistencia social o autoridades judiciales (normalmente trabajadores sociales que trabajan en la comunidad) sigan siendo los responsables de los menores de los que han sido responsables durante la ejecución de las sanciones o medidas aplicadas en la comunidad antes de su internamiento en una institución. También es una buena práctica que los organismos de protección social trabajen juntos desde el mismo momento en que un menor entra en detención preventiva o en otras formas preliminares de privación de libertad. Esto los sitúa en una situación mejor para determinar si la detención es necesaria y, si procede, proponer disposiciones alternativas no privativas de libertad que puedan promover mejor el desarrollo de la educación del menor. Estos ejemplos están especialmente bien desarrollados en los casos en que se ha institucionalizado el enfoque con participación de diferentes organismos (véase el principio básico en la Regla 15).

Regla 52

La Regla 52.1 destaca que el Estado tiene la obligación específica de proteger a las personas que tiene a su cargo de la violencia ejercida por otras personas privadas de libertad o por miembros del personal. Esto puede hacer que sea necesario, por ejemplo, separar a los menores más jóvenes privados de

libertad de los de más edad, con el fin de poder proteger mejor su bienestar físico y psicológico. Este principio es relevante para la interpretación de la Regla 63.2, que se ocupa del alojamiento individual. Se dará prioridad a estrategias y medidas que eviten los comportamientos delictivos, como actos de violencia, acoso o extorsión, que a veces pueden estar asociados a subculturas, mediante la separación temporal o la imposición de sanciones a los infractores; aunque casos específicos en los que puede ser más apropiado separar a las víctimas transfiriéndolas a una unidad o a una institución más segura. En muchos países la legislación nacional prevé la obligación de la administración institucional de proteger de forma efectiva a las víctimas potenciales o a los que ya han sido víctimas. Las instituciones deberían desarrollar estrategias sistemáticas de prevención de la violencia. Una parte de estas estrategias podría ser más formación del personal con el fin de concienciarlo de las situaciones críticas, pero también podrían serlo todas las medidas que mejoren las interacciones y relaciones entre el personal y los menores y entre los propios menores. Las unidades de reclusión especificadas en la Regla 53.4 y un enfoque participativo como el indicado en las Reglas 50.2 y 50.3 pueden ser considerados otros elementos de esta estrategia preventiva (véase también el principio de seguridad menos restrictiva según lo establecido en las Reglas 53.2 y 56).

La Regla 52.2 se basa en estudios empíricos que demuestran que un número considerable de infractores menores de edad en instituciones han sufrido violencia física o abusos psicológicos o sexuales en la infancia. Por lo tanto, las autoridades institucionales implicadas en el desarrollo de los planes generales de tratamiento deben prestar especial atención a estos casos y desarrollar interacciones destinadas a tratar las posibles consecuencias negativas de estos abusos del pasado (véase la Regla 53.2, que se ajusta a la Norma 25.4 de las NPE).

(Véanse también las Normas 7 y 25.4 de las NPE, la Regla 1 de las Reglas de La Habana, y el 9º Informe General sobre las actividades del CPT, Juveniles deprived of their liberty [CPT/Inf(99)12, § 20-41]).

E.2 Estructura institucional

Regla 53

La diferenciación funcional, como lo estipula la Regla 53.1, es un principio fundamental para las instituciones destinadas a responder a las necesidades sociales y educativas de los menores internados. Los planes de tratamiento individuales sólo se pueden ejecutar en instituciones centradas en las necesidades de cada menor. Con el fin de preservar tanto como se pueda el enfoque individual en las instituciones más grandes, debería haber diversas secciones con responsabilidades concretas para responder a las necesidades específicas de tratamiento y educación.

El CPT señaló, en relación con su visita a Turquía en 2004: “Los componentes esenciales de un entorno de privación de libertad apropiado para los menores son: alojamiento en unidades pequeñas; un sistema de evaluación adecuada que garantice una asignación idónea a las unidades; un equipo multidisciplinario (preferentemente con personas de ambos sexos) seleccionado y especialmente formado para trabajar con menores; un programa educativo completo para los que todavía están en edad escolar, con especial énfasis en los conocimientos de lectura, escritura y cálculo, así como también formación complementaria y formación profesional para los menores de más edad; un programa diario de deporte y otras actividades recreativas; actividades sociales, y facilidades para que los menores puedan mantener un contacto estrecho con sus familias. El CPT recomienda que se tomen medidas para que existan estos componentes en todas las instalaciones de detención, actuales y futuras, específicamente diseñadas para menores, tanto si están en detención preventiva como si ya han sido condenados.” (*Véase el informe al Gobierno turco de la visita a Turquía del CPT del 16 al 29 de marzo de 2004 [CPT/Inf(2005)18, § 73).*

Además, el CPT destaca la necesidad de que haya instituciones especiales para menores: “En la opinión del CPT, todos los reclusos menores de edad, incluidos los que están en detención preventiva, deberían estar custodiados en centros específicamente pensados para personas de esta edad, que ofrecieran

regímenes adaptados a sus necesidades y a cargo de personal formado en el trato con personas jóvenes.” (Véase el informe al Gobierno de Bosnia y Herzegovina elaborado por el CPT del 27 de abril al 9 de mayo de 2003 [CPT/Inf(2004)40, § 106).

La investigación empírica ha demostrado que las instituciones con enfoques menos estrictos de la seguridad tienen menos problemas de suicidios, autolesiones y comportamientos agresivos. El principio de restricción mínima de los derechos humanos, según lo estipulado en la Regla 53.2, está relacionado con el principio de proporcionalidad, que está garantizado en muchas constituciones nacionales y refleja el principio básico contenido en la Regla 5. Además de esto, el principio de normalización, según lo expresa la Norma 5 de las NPE, que dispone que la vida en la institución “debería parecerse tanto como sea posible a los aspectos positivos de la vida en la comunidad” es especialmente importante y, por lo tanto, tiene mención especial en la Regla 53.3. Este enfoque también sirve para proteger al personal y la sociedad en general. La referencia que se hace sólo a los aspectos positivos de la normalización deja claro que las peores características de la sociedad no deberían reproducirse dentro de las instituciones.

De conformidad con la Regla 53.4, las instituciones de menores deberían ser de dimensiones razonables. No se pueden determinar dimensiones máximas específicas, porque las condiciones de los países de Europa varían mucho. Algunas instituciones de detención de jóvenes son relativamente grandes, con unos cuantos centenares de plazas (como en Europa del Este o Alemania), mientras que otras a menudo sólo tienen 15 o 30 plazas, como en el caso de los países escandinavos o Suiza. El enfoque reciente de Francia de establecer instituciones penitenciarias para jóvenes (“*établissements pénitentiaires pour mineurs*” o EPM) con no más de 60 plazas se podría considerar como una buena práctica, dependiendo del número de personal y del abanico de actividades que se ofrezcan. Además, el enfoque de Francia de establecer instituciones educativas cerradas merece una valoración positiva. Estas instituciones cerradas (*centres fermés éducatifs*) no tienen más de 10 plazas (con unos 20 miembros de personal educativo aproximadamente).

Independientemente de las dimensiones globales de una institución, es importante que esté dividida en unidades de reclusión que generalmente deberían tener hasta 10 plazas, pero no más de 15. La división de las instituciones en unidades de reclusión más pequeñas es la manera más efectiva de organizar un sistema efectivo de intervención. Esto también es aplicable a la detención preventiva, aunque en este caso se pueden presentar dificultades prácticas porque generalmente se mantiene separados a los menores acusados de haber participado en el mismo delito. Además, las capacidades sociales se aprenden más fácilmente en grupos pequeños. La dinámica de vivir en grupos pequeños anima a los menores a asumir la responsabilidad de organizar su vida cotidiana. Esto incluye ocuparse de ellos mismos, del lugar donde viven y, en un sentido más amplio, de la toma de decisiones sobre las cuestiones prácticas con otras personas de una manera democrática (véanse a este respecto también las Reglas 50.2, 50.3 y 52.1).

De conformidad con la Regla 53.5, las instituciones de menores deberían estar situadas en lugares de fácil acceso y que faciliten el contacto entre los menores y sus familias. Deberían estar situadas e integradas en el entorno social, económico y cultural de la comunidad, lo que corresponde al principio básico de la Regla 15. Esto facilita los contactos con los organismos exteriores y aumenta las perspectivas de éxito de la reinserción después de la puesta en libertad. Los requisitos referentes a la ubicación de las instituciones de menores deberían estar relacionados con los requisitos contenidos en la Regla 55 que dispone que los menores sean asignados a instituciones de fácil acceso desde su domicilio o desde el lugar donde se llevará a cabo la reinserción en la sociedad después de la puesta en libertad. Es importante que las instituciones de menores no estén en lugares alejados, sino en lugares comunicados con un buen transporte público, que facilite su acceso.

(Véanse también la Regla 13 de la Recomendación R(87)20, la Norma 17 de las NPE, la Regla 30 de las Reglas de La Habana, la Recomendación R(2005)5 sobre los derechos de los niños que viven en centros de acogida y el 9º Informe General sobre las actividades del CPT Juveniles deprived of their liberty [CPT/Inf(99)12, par. 20 – 41]).

E.3 Ingreso

Las Reglas 54-61 se refieren al ingreso de los infractores menores de edad en las instituciones más idóneas para responder a sus necesidades individuales. Complementan las reglas relativas a la estructura institucional (Reglas 53.1-53.5).

Regla 54

La Regla 54 contiene los criterios principales para determinar qué tipo de asistencia es la más adecuada para las necesidades concretas de un menor determinado. Sería conveniente aplicarla con flexibilidad, en países donde el número de menores privados de libertad es muy pequeño. Se remite al principio básico de individualización de la Regla 5; un objetivo principal es garantizar la integridad física y psíquica y el bienestar de los menores, determinando el ingreso en las instituciones que ofrezcan mejores posibilidades de respeto de su dignidad humana. La Regla 54 está estrechamente relacionada con las Reglas 62.6 (c) y 79.1-4 que estipulan la elaboración de un plan general con el propósito de desarrollar la personalidad, las capacidades sociales y las competencias de los menores, a fin de que puedan llevar una vida libre de delitos después de la puesta en libertad.

Regla 55

La Regla 55, como la Regla 17.1 de las NPE, enuncia el principio de que los menores deben distribuirse en instituciones lo más cercanas posibles a sus domicilios o su lugar de reinserción social. Esto facilita la participación de los padres y también de los servicios de seguimiento en el proceso de reinserción social, tal como lo prevén los principios fundamentales enunciados en las Reglas 14 y 15. En otras ocasiones, puede beneficiar el interés superior de los menores que se les ingrese en una institución que tal vez no esté tan cerca de su familia o de su entorno social pero que ofrezca intervenciones más idóneas para su caso.

Regla 56

La Regla 56 complementa la Regla 53.2. Después de una evaluación apropiada del riesgo, se debería ingresar a los menores en instituciones que ofrecieran el grado de seguridad menos restrictivo justificado en cada caso individual. También debería haber procedimientos para transferir sin dilación a los menores desde instituciones con grados de seguridad más restrictivos a instituciones con grados de seguridad menos restrictivos en los casos en los que se considere que los menores presenten menos riesgo que al principio de su privación de libertad.

Regla 57

Un número considerable de infractores menores de edad en instituciones sufre trastornos mentales de diversos tipos desde antes de la privación de libertad o como resultado de ésta. Además, puede ser que procedan de entornos muy problemáticos. A veces es difícil decidir si estos menores tienen alguna enfermedad o trastorno mental a causa de la angustia o de la incapacidad de afrontar la situación. Por lo tanto, en el diagnóstico de estos casos deberían participar psiquiatras. Si el diagnóstico revela una enfermedad mental grave, es indispensable que el menor sea trasladado a una institución mental especializada. Esta regla se ajusta a la Norma 12.1 de las NPE.

Regla 58

Debe informarse a los padres y responsables legales del ingreso inicial y del traslado del menor a otra institución. La Regla 58, como la Norma 17.3 de las NPE, estipula que se consulte a los menores y, cuando sea viable también a los padres o responsables legales sobre el ingreso. Esto implica tener en cuenta sus puntos de vista sobre el tipo de educación escolar o profesional que sus hijos recibirán en la institución. Sin embargo, en casos excepcionales puede ser que los padres y responsables legales no estén interesados en los programas educativos que la institución ofrece, o que simplemente no sea posible ponerse en contacto con ellos.

Regla 59

La Regla 59.1 exige instituciones especiales para los menores y que se les separe completamente de los adultos. El requisito general de que se separe a los menores de los adultos es un principio consagrado en el Derecho Internacional convencional.

(Véanse el artículo 10, § 2(b) y 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 37 (c) de la Convención sobre los Derechos de la Infancia, y la Norma 11.1 de las NPE).

El principio de separación se mantiene incluso cuando los menores, excepcionalmente, ingresan en instituciones para adultos. Esto no debería permitirse nunca, salvo que sea en el interés superior del menor afectado, y debería considerarse caso por caso. Por ejemplo, puede permitirse si, de otra forma, el menor estuviera completamente aislado y no pudiera participar en los programas y actividades ofrecidos por la institución. Es importante hacer constar que este principio no se debería ignorar por razones de seguridad o disciplinarias, sino sólo si la inserción social se puede llevar a cabo mejor en una institución para adultos (véase la Regla 59.2). Puede ser especialmente pertinente hacer una excepción a este principio de no ingresar a menores en instituciones para adultos en el caso de las chicas menores que, debido a su número reducido, deberían estar aisladas. La participación conjunta en actividades con adultos no implica que, durante la noche, se mantenga a los menores en las mismas habitaciones que los adultos.

La Regla 59.3 permite que los jóvenes adultos permanezcan en instituciones de menores después de haber alcanzado la mayoría de edad. La idea general es que los infractores jóvenes adultos puedan cumplir el resto de la sentencia en la misma institución, con el fin de garantizar que los resultados educativos positivos no se vean socavados por la estancia subsiguiente en una prisión para adultos.

El principio de mantener a los menores que han alcanzado la mayoría de edad en instituciones inicialmente pensadas para menores es una práctica normal en los países europeos, como muestra la tabla del Anexo 1. La mayoría de países

prevén la posibilidad de cumplir el resto de la sentencia en una institución de menores, generalmente hasta la edad de 21 años, y en muchos países incluso hasta los 23, 24 o 27 años (véase también la Regla 22). Además, en algunos países pueden ingresar en instituciones de menores los jóvenes adultos que han sido condenados como si fueran menores. Sin embargo, como afirma el CPT con relación a la práctica alemana a este respecto, es precisa una gestión muy atenta para prevenir la influencia potencialmente negativa que los infractores de más edad pueden tener sobre los más jóvenes: “La práctica [...] de internar juntos a menores y jóvenes adultos puede ser beneficiosa para las personas jóvenes, pero exige una gestión muy atenta con el fin de prevenir la aparición de comportamientos negativos como la dominación y la explotación, e incluso la violencia.” (*Véase el informe al Gobierno alemán sobre la visita a Alemania realizada por el CPT del 20 de noviembre al 2 de diciembre de 2005 [CPT/Inf(2007)18], § 106*).

Regla 60

La Regla 60 estipula el principio de separación de los hombres y las mujeres menores de edad. Sin embargo, puede ser que las instituciones penitenciarias por un lado, y las instituciones de asistencia social o salud mental, por otro, consideren desde diferentes perspectivas la separación de los hombres y las mujeres menores de edad. En el primer caso esta separación generalmente es deseable, porque las chicas normalmente constituyen una pequeña parte del total de la población menor de edad de estas instituciones. Existe un riesgo innegable de victimización adicional de las chicas. Esta realidad no excluye la posibilidad de actividades conjuntas, como escolarización o formación profesional mixtas, etc. La Regla 60 hace referencia a la práctica existente de ingresar a los hombres y las mujeres menores en una misma institución de ayuda social o de salud mental. Esto no excluye la práctica, por ejemplo en las instituciones penitenciarias danesas, de alojar a los hombres y las mujeres infractores en determinados entornos (abiertos) y que puede tener efectos positivos en este contexto cultural específico. Cuando las mujeres y los hombres menores están internados en la misma institución, el alojamiento

individual por la noche, como estipula la Regla 63.2, garantiza que no tengan que compartir los dormitorios.

Regla 61

La Regla 61 añade a las Reglas 53.2 y 56 otra diferenciación al establecer que es deseable distribuir a los menores en los diferentes departamentos o unidades de la institución en la que ingresan, en función de sus necesidades educativas, de desarrollo y de seguridad. En los países donde existen pocos menores privados de libertad y donde no sería realista que las instituciones estuvieran divididas en unidades o departamentos, se entiende por “distribución” la aplicación de un régimen diferenciado en función de las necesidades de cada menor. No se puede proponer una recomendación general sobre el internamiento conjunto de infractores de un mismo grupo de edad o de aquellos que han cometido delitos similares (por ejemplo, infractores violentos o acusados de delitos sexuales). Sin embargo, es preciso prestar especial atención a los efectos potencialmente negativos de estigmatización si se concentran grupos de infractores en unidades de reclusión o departamentos especiales. Por otro lado, en lo relativo a los programas especiales de tratamiento, puede ser aconsejable concentrar en un lugar a determinados grupos de infractores, como los drogadictos.

En algunas instituciones se hace una evaluación inicial de las condiciones de ingreso después de una valoración de la cooperación y la conducta. Los progresos se recompensan con privilegios como forma de incentivo, también conocido como enfoque mediante pagos simbólicos. El CPT dice en este contexto, con relación a la visita a Alemania, donde funcionaba un régimen diferenciado basado en la asignación de los individuos según su situación, conducta y necesidades, que “un enfoque basado en la conducta puede ser beneficioso en lo relativo a animar a los jóvenes internos a atenerse a las normas de la vida dentro del grupo y trabajar en vías de autodesarrollo constructivas. Sin embargo, la retirada de incentivos resultado de incumplimientos puede alcanzar muy rápidamente un umbral de privación incompatible con los requisitos mínimos.” (*Véase el informe al Gobierno alemán*)

sobre la visita a Alemania llevado a cabo por el CPT del 20 de noviembre al 2 de diciembre de 2005 [CPT/Inf(2007)18], §118).

(Véanse también las Reglas 7, 13 y 14 de la Recomendación R(87)20, las Normas 11, 18.8 y 18.9 de las NPE, y la Regla 29, de las Reglas de La Habana).

E.4 Admisión

Regla 62

La Regla 62.1 y la Regla 62.2 corresponden a la Norma 14 y la Norma 15.1 de las NPE respectivamente. El único requisito adicional se refiere a una evaluación sobre si el menor está en peligro de autolesionarse. Unos procedimientos adecuados de admisión y detención son fundamentales para la protección de la libertad, de conformidad con lo que garantiza el artículo 5 del CEDH. La insistencia en el mantenimiento de expedientes (Regla 62.2) debe verse desde la misma perspectiva, porque garantiza que sólo sean admitidas las personas detenidas con propósitos legítimos. Esto es una aplicación práctica del principio básico de la Regla 3.

La Regla 62.3 destaca que las reglas de la institución y los derechos y las obligaciones del menor se le deberían explicar en una lengua y de una manera que el menor entendiera. Esto se ajusta a las Normas 15.2 y 30 de las NPE. En las instituciones de menores se debería insistir especialmente en las explicaciones verbales, porque los menores pueden ser analfabetos o tener dificultades para leer o entender las instrucciones. A menudo los menores extranjeros o de origen inmigrante no entienden la lengua del país. En estos casos, una estrategia útil para la institución podría ser contratar a personal con conocimientos de las lenguas específicas. En lo relativo a los problemas lingüísticos y a la plena comprensión de las instrucciones, el CPT establece: “Para este grupo de edad en especial, la información debería ser fácil de entender y debería estar disponible en diversas lenguas. Deberían tomarse medidas especiales para asegurar que se entiende plenamente la información proporcionada” *(Véase el informe al Gobierno alemán sobre la visita a*

Alemania realizada por el CPT del 20 de noviembre al 2 de diciembre de 2005 [CPT/Inf(2007)18], § 36). En relación a esto, también es preciso hacer referencia a la Regla 15 de la Recomendación R(2003)20, que dispone lo siguiente: “Cuando los menores estén detenidos en custodia policial, se debería tener en cuenta su situación de menores, su edad, vulnerabilidad y grado de madurez. Debería informárseles inmediatamente de sus derechos y medidas de protección de una forma que garantice que los entiendan plenamente...”.

La Regla 62.4 complementa la Regla 58 y garantiza los derechos de los padres y representantes legales a ser informados.

La Regla 62.5 garantiza una inmediata revisión médica, generalmente a realizar en las primeras 24 horas, como recomienda el CPT (*Véanse el informe a las autoridades del Reino de los Países Bajos en la visita realizada a las Antillas Holandesas por el CPT en junio de 2007 [CPT/Inf(2008)2], § 56, el informe al Gobierno de Georgia sobre la visita a Georgia realizada por el CPT del 21 de marzo al 2 de abril de 2007 [CPT/Inf(2007)42] § 79, y el informe al Gobierno polaco sobre la visita a Polonia realizada por el CPT del 4 al 15 de octubre de 2004 [CPT/Inf(2006)11], § 124*) con el fin de detectar lo antes posible cualquier posible lesión o condición médica y evaluar el riesgo de suicidio o de autolesión. A este respecto los infractores menores de edad corren un peligro mayor que los adultos, particularmente en el periodo de detención preventiva, y especialmente si son muy jóvenes.

De conformidad con la Regla 62.6, las instituciones deben ocuparse tan pronto como puedan de las cuestiones fundamentales de salud y otro tipo de asistencia, y del grado de seguridad de los menores. Además, salvo en los casos en los que los menores sólo pasan un periodo muy corto en la institución, es preciso desarrollar un plan general con el fin de guiar las intervenciones futuras de la institución (véase también la Regla 50.1). Normalmente esto se debería completar en cuatro semanas, o en seis semanas en el caso de las instituciones de salud mental. Incluso en el caso de que el plan no esté totalmente desarrollado, las actividades educativas (por

ejemplo, la escolarización) pueden empezar inmediatamente con el fin de no perder un tiempo valioso.

Este plan debería especificar las intervenciones en el desarrollo y el régimen de actividades mencionado en las Reglas 76.2 y 77. En la mayoría de casos de detención preventiva o de otras formas preliminares de privación de libertad, no se puede desarrollar este plan general porque el periodo de estancia en la institución no está definido. Sin embargo, en estos casos la institución debería examinar si los menores, con su consentimiento, pueden ser integrados en actividades escolares o en programas de formación profesional o de otro tipo en los que puedan seguir participando después de que hayan sido condenados o hayan sido puestos en libertad o transferidos del lugar de detención preliminar a otra institución.

Si, como pasa en la mayoría de países, la legislación nacional dispone sentencias de privación de libertad o detención para los menores con una duración determinada, este plan debería estar orientado a la preparación para la puesta en libertad anticipada, siempre que esta puesta en libertad sea jurídicamente posible y justificada (véase la Regla 79.3). El sistema de libertad anticipada o condicional tiene la ventaja de vincular el tiempo pasado en la institución con un seguimiento sistemático. Las evaluaciones empíricas demuestran que las tasas de reincidencia son más bajas si unos programas educativos bien ejecutados se combinan con una política sistemática de puesta en libertad anticipada (véanse a este respecto también la Regla 49.2 precedente y las Reglas 101.1 y 101.2 más adelante).

El menor tiene una confianza legítima en que la institución le proporcionará las actividades mencionadas en el plan general. En algunos países esto incluso podrá tener carácter ejecutivo en virtud de sentencia, porque la institución se compromete a llevar a cabo los compromisos del plan. Sólo se podrá alterar el plan si existe una buena razón para hacerlo; por ejemplo, si se descubre una nueva manera para tratar mejor al menor.

Para la institución es una buena práctica tener en cuenta las opiniones de los menores a la hora de desarrollar un plan general y decidir el grado de

seguridad al que se les debe someter durante el internamiento (véase la Regla 62.6 (d)). Los programas sólo tienen posibilidades de tener éxito si los menores están de acuerdo en participar en ellos. También se recomienda que, siempre que sea posible y cuando sea en el interés superior del menor, se obtenga el consentimiento de los padres o responsables legales (véase también el principio básico de la Regla 14). Esto es importante, especialmente en lo relativo a las medidas de escolarización y formación profesional.

(Véanse también las Normas 14 a 16 de las NPE, y las Reglas 21-25 de las Reglas de La Habana).

E.5 Alojamiento

Regla 63

La protección de los derechos humanos está muy ligada al hecho de asegurar que el alojamiento satisfaga las normas relativas a la dignidad humana. Las violaciones de los derechos humanos muy a menudo se producen por la noche y durante los fines de semana, cuando hay menos supervisión por parte del personal penitenciario, ya que su número es más reducido. Por lo tanto, es importante eliminar las situaciones que propician que el menor sea victimizado por otros internos. Los dormitorios individuales (estipulados en la Regla 63.2) son la mejor opción para prevenir la violencia entre personas.

El alojamiento en general debería proporcionar un entorno que fomentara el bienestar físico y psíquico y el desarrollo personal de los menores, y que respetara la dignidad personal y, en la medida de lo posible, su intimidad (véase la Regla 63.1). No deberían utilizarse dormitorios grandes, porque no respetan en absoluto la intimidad. El CPT señaló, en su *11º Informe General* [CPT/Inf(2001)16, § 29] que los dormitorios de gran capacidad que todavía se utilizan en algunos países de Europa Central y del Este presentan inconvenientes inherentes a su condición. Mientras no se puedan reorganizar unidades de reclusión más pequeñas con alojamiento individual en determinadas instituciones, como mínimo, debería existir la posibilidad de que los menores disfrutaran de periodos de “descanso” y que experimentaran

entornos que respondan a sus necesidades de dignidad humana e intimidad. Las habitaciones también deberían estar diseñadas de forma que se tuviera debidamente en cuenta la necesidad de estímulos sensoriales, y las oportunidades de contacto con otros menores y la participación en deportes, ejercicio físico y actividades de ocio.

(Véase también la Norma 18.7 de las NPE y la Regla 32 de las Reglas de La Habana).

De acuerdo con las afirmaciones del CPT (resumidas en el *Comentario a las Normas Penitenciarias Europeas, Norma 18*), las habitaciones de menos de 6 m² por persona en alojamiento individual, o de menos de 4 m² por persona en alojamiento compartido, deberían estar prohibidas. La mayoría de las legislaciones nacionales en Europa Central y del Este todavía no satisface estas normas, mientras que en otros países, aunque se han especificado en la legislación, en la práctica todavía no se llevan a cabo.

Las instalaciones sanitarias deben estar separadas de la zona de habitación en la que los detenidos viven y comen. Es importante que la legislación nacional cuente con normas escritas sobre las dimensiones mínimas de espacio útil, volumen de aire, y especificaciones relativas a iluminación, calefacción y ventilación (véase la Regla 63.1). Cuando los menores estén en habitaciones compartidas, se debería evaluar el riesgo de victimización y deberían tomarse medidas para evitar que los menores fueran víctimas de otros internos (véase el Comentario a la Regla 52.1 más arriba). Además, debería procurarse el consentimiento de los menores afectados antes de exigirles que compartieran el alojamiento. En resumen, al decidir si una habitación debería ser compartida, se debería dar prioridad al interés superior del menor por encima de los intereses de la institución (véase la Regla 63.2).

Regla 64

A fin de garantizar la protección de la salud y la seguridad de los menores, el personal penitenciario deberá supervisar atentamente las habitaciones, especialmente por la noche, pero sin perturbar ni intimidar a los menores.

Además, deberá existir un sistema de alarma efectivo para casos de victimización violenta, enfermedad, accidentes, incendios y otras emergencias.

(Véase también la Norma 18 de las NPE y las Reglas 31-32 de las Reglas de La Habana).

E.6 Higiene

Regla 65

La Regla 65 pone de relieve tanto la limpieza de las instituciones como la higiene personal de los menores internos. El TEDH ha destacado la importancia de la higiene en las instituciones y mantiene que la falta de higiene y de condiciones sanitarias, que a menudo coincide con la superpoblación, contribuye a una situación general de tratamiento degradante. El CPT también ha señalado que “la facilidad de acceso a instalaciones sanitarias apropiadas y el mantenimiento de buenas normas de higiene son componentes esenciales de un entorno humano” (2º Informe General [CPT/Inf (92) 3], § 49).

Existe una relación entre la higiene de las instituciones y la higiene personal, porque las autoridades institucionales deben enseñar a los menores a tener cuidado de su higiene personal y de los lugares que habitan, proporcionándoles, como estipula la Regla 65.4, los medios para hacerlo. Es importante que las autoridades asuman la responsabilidad general de la higiene, también en las celdas o habitaciones donde duermen los menores, y que se aseguren de que siempre estén limpias en el momento de la admisión de los menores. Al mismo tiempo, se puede pedir a todos los menores, si son capaces de hacerlo, que se cuiden de su higiene personal y de la higiene y el orden de su entorno.

En el ámbito de la higiene, el acceso a las diferentes instalaciones sanitarias (sanitarios, duchas y bañeras) tiene particular importancia (véase la Regla 65.3). Como que los menores tienen mayor acceso al ejercicio al aire libre y las actividades deportivas que los internos de las instituciones para adultos, deberían tener derecho a una ducha diaria, a pesar de los problemas de organización que ello pueda crear en algunas instituciones. Las autoridades

institucionales deberían asegurar que existieran las instalaciones necesarias y que no se negará el acceso de los menores a ellas. También es importante que las autoridades institucionales proporcionen a los menores los medios para tener su ropa limpia y ordenada. Ello quiere decir, por ejemplo, que los menores deben tener acceso a lavadoras, detergente y otros materiales similares.

(Véanse también la Norma 19 de las NPE y la Regla 34, de las Reglas de La Habana).

E.7 Ropa y ropa de cama

Regla 66

La cuestión de la ropa personal y la ropa de cama está estrechamente relacionada con el de la higiene: una ropa personal inadecuada o una ropa de cama poco higiénica pueden contribuir a una situación que contravenga el artículo 3 del CEDH. Las disposiciones específicas de las Reglas 66 y 67 indican a las autoridades qué medidas activas es preciso aplicar para evitar esta situación. El concepto de limpieza comprende el requisito de que la ropa interior, por ejemplo, se cambie y se lave tan a menudo como sea necesario para una buena higiene.

Sería preciso destacar que, a diferencia de la Norma 20 de las NPE, los menores condenados también tienen el derecho de vestir su propia ropa, si es “adecuada”. Este último concepto puede ser interpretado en un sentido amplio. Puede significar que en determinadas circunstancias la ropa de los internos puede ser considerada inadecuada si existe el riesgo de que cree diferencias sociales y económicas indeseables entre los menores o si representa una carga económica importante para sus familias. Aunque la legislación nacional disponga que en la institución se utilicen uniformes, de cualquier forma debería preverse un cierto grado de individualización.

Los menores que salgan de la institución con cualquier propósito, por ejemplo, para visitar a sus familiares durante un permiso penitenciario, por razones humanitarias, por razones de formación o de tratamiento, o para trabajar, no

deberían llevar uniformes que los estigmatizaran y los identificaran fácilmente como infractores menores de edad privados de libertad. Se podrán llevar los uniformes escolares o la ropa de trabajo normales siempre que no se les asocie con una institución determinada, por ejemplo, porque muestren el nombre de la institución.

Regla 67

La Regla 67 no requiere explicación. En la práctica, la cama y la ropa de cama son muy importantes para las personas privadas de libertad. Se entiende por “cama y ropa de cama” la cama en sí misma, el colchón y la ropa de cama para cada menor. No se debería permitir que los menores compartieran la misma cama por falta de plazas suficientes.

(Véanse también las Normas 20-21 de las NPE y la Regla 36 de las Reglas de La Habana).

E.8 Nutrición

Regla 68

Asegurarse de que los menores tengan comidas nutritivas es una función esencial de las autoridades institucionales. Se usa el término “nutrición” en vez de “comida” para poner el acento en una alimentación sana y nutritiva. Se insiste más que en las NPE en que los menores puedan cocinarse ellos mismos, pero allí donde se ponga en práctica, debe hacerse de tal forma que permita que los menores dispongan de tres comidas nutritivas al día. En algunos países las autoridades institucionales permiten que los menores cocinen su propia comida para que esto los acerque a un aspecto positivo de la vida en la comunidad. En estos casos se les debe proporcionar un lugar adecuado para cocinar, asesoramiento y suficiente comida para satisfacer sus necesidades alimentarias. Cuando los menores se hagan su propia comida, deben ponerse en práctica controles adecuados que garanticen condiciones higiénicas apropiadas.

Estos requisitos deberán reflejar las necesidades nutritivas de diferentes grupos de menores. Deberían considerar los requisitos médicos o religiosos específicos para dietas o alimentos especiales (véase la Regla 68.1). Es particularmente importante en lo relativo a los fines de semana y las fiestas la regla que especifica que se deben preparar y servir con intervalos razonables tres comidas diarias (Regla 68.3). A veces las instituciones tienden a reducir sus servicios porque hay menos personal. Una vez establecidas las normas específicas, los sistemas de inspección internos y los organismos de supervisión nacionales e internacionales tendrán una base para determinar si se satisfacen las necesidades de nutrición de los menores de conformidad con lo que estipula la ley.

(Véanse también la Norma 22 de las NPE y la Regla 37 de las Reglas de La Habana).

E.9 Salud

Reglas 69-75

Las reglas sobre atención médica se fundamentan en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que establece “el derecho de todas las personas a disfrutar del grado más alto posible de salud física y psíquica”. Juntamente con este derecho fundamental, que abarca a todas las personas, los menores privados de libertad disfrutan de medidas de protección adicionales como resultado de su situación. Cuando un Estado priva a personas de su libertad asume la responsabilidad de ocuparse de su salud tanto en términos de las condiciones bajo las que las recluirá como del tratamiento individual que puede ser necesario. Las autoridades no sólo tienen la responsabilidad de asegurar simplemente que las personas privadas de libertad tengan acceso a asistencia médica sino también la de establecer condiciones que fomenten el bienestar tanto de los menores como del personal. Los menores no deberían salir de la institución en un estado peor que cuando entraron en ella. Esto se aplica a todos los aspectos de la vida institucional, pero especialmente a la asistencia médica.

Este principio se ve reforzado por la Recomendación R(98)7 del Comité de Ministros a los Estados miembros referente a los aspectos éticos y organizativos de la asistencia médica en las prisiones y también, particularmente, por el *3er Informe General del CPT*, [CPT/Inf(93)12]CPT. También existe un cuerpo creciente de jurisprudencia procedente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que confirma la obligación de los Estados de proteger la salud de las personas privadas de libertad. Estas diversas recomendaciones, normas y criterios, que se establecieron pensando en los adultos, son todavía más pertinentes en el caso de los menores privados de libertad.

Regla 69

La Regla 69.1 destaca que la provisión de instrumentos internacionales sobre la atención médica a los internos adultos también es aplicable a los menores. Este es, en particular, el caso de las Normas 39-48 de las NPE y de las Reglas 49-55 de las Reglas de La Habana.

La Regla 69.2 garantiza las mismas normas médicas que en la comunidad en general y, por lo tanto, puede ser considerada como una expresión del principio de normalización (véase la Regla 53.3).

Regla 70

Los lugares de privación de libertad a menudo no son el mejor entorno para garantizar que los infractores menores de edad se mantengan en buena salud. Esto es especialmente cierto en entornos como los de la detención preventiva o la custodia en ambientes penitenciarios con instalaciones viejas y probablemente superpobladas donde los reclusos se mueven poco, hacen poco deporte u otras actividades relacionadas con la salud. Por lo tanto, la Regla 70.1 establece que se preste especial atención a los peligros para la salud derivados de la privación de libertad.

Un problema particular en este contexto es el suicidio y las autolesiones, que tienen una alta incidencia durante las formas de detención preventiva y otras formas de detención preliminares o más restrictivas. Por lo tanto, la Regla 70.2

prevé que se desarrollen y apliquen estrategias especiales para evitar que los menores se suiciden y se autolesionen, especialmente durante la detención inicial, la segregación de conformidad con las Reglas 91.4 y 95.4, y otros periodos reconocidos como de alto riesgo (véase también el comentario a la Regla 52.1).

Regla 71

El requisito de atención médica preventiva y de educación para la salud de la Regla 71 se debería interpretar en el sentido que incluye educación sobre cómo protegerse uno mismo de las enfermedades de transmisión sexual y cómo llevar una vida sana, así como también cursos especiales de formación sobre alimentación sana. La educación nutricional debería estar incluida en la escolarización normal y en los programas de capacitación social o de educación complementaria que los menores reciban. Por lo tanto, debería ser mencionada en el plan general de detención del menor al que hacen referencia las Reglas 50.1 y 62.6 (c), y también las Reglas 78 (a), 78 (e) 78 (j). Esta educación preventiva sobre atención médica puede ser impartida por el propio servicio de asistencia médica de la institución (véase la Regla 75), o por profesores y otros miembros del personal, o por personas externas de la comunidad en general (véase también la Regla 131.2).

Regla 72

En estas reglas (véase la Regla 72.1) se pone de relieve que las intervenciones médicas, incluida la administración de medicamentos, sólo deberían llevarse a cabo por razones médicas en el interés superior del menor. No deberían ser nunca una forma de castigo ni un medio de coerción (*Véase también la Regla 55 de las Reglas de La Habana*). Existe el peligro, que no sólo se presenta en las instituciones de salud mental, de que se exponga a los menores a tratamientos farmacéuticos con la finalidad de garantizar el buen orden o la disciplina, y no por razones médicas.

Además, la Regla 72.2 estipula que los menores no deberían ser nunca sometidos al uso experimental de drogas o tratamientos. El peligro, aunque

probablemente bastante pequeño, de que los intereses económicos de la industria farmacéutica conduzcan a tratamientos médicos inapropiados se debe mencionar en el contexto de todas las formas de privación de libertad. La Regla 72.2 corresponde a las Normas 48.1 y 48.2 de las NPE. El *3er Informe General* [CPT/Inf(93)12] del CPT destaca la necesidad de un “enfoque muy cauteloso” cuando se plantee alguna cuestión relacionada con la investigación médica con reclusos, debido a la dificultad de tener la seguridad de que los aspectos relativos al consentimiento no se ven afectados por el hecho de la reclusión. Deberían respetarse todas las normas internacionales y nacionales vigentes referentes a normas éticas para la experimentación con humanos. Aunque estas normas puedan haber sido elaboradas pensando en los adultos, son todavía más pertinentes en el caso de los menores.

Regla 73

La Regla 73 relaciona grupos especialmente vulnerables, como los menores más jóvenes (es decir, los que son bastante más jóvenes de 18 años), las chicas embarazadas y las madres con niños pequeños, los menores con problemas de adicción o de salud física o psíquica, los menores que han experimentado abusos físicos, psicológicos o sexuales, los menores aislados socialmente (por ejemplo, menores extranjeros cuyos padres no se encuentran en el país donde están detenidos). Las necesidades médicas mencionadas en esta regla incluyen todos los aspectos de la salud y el bienestar. Particularmente en lo relativo a los drogadictos, se debería prestar especial atención al VIH/SIDA y otras enfermedades crónicas. En estos casos debería existir una estrecha colaboración con los organismos correspondientes y se les debería facilitar atención médica durante todo el proceso y también seguimiento después de la puesta en libertad. Las instalaciones de detención de menores deberían ofrecer programas especiales de prevención del consumo de drogas y de rehabilitación a cargo de personal cualificado. Los menores con problemas de salud mental deberían ser tratados en instituciones mentales especializadas o, al menos, en departamentos especiales de la institución en la que están internados.

(Véanse también las Reglas 53 y 54 de las Reglas de La Habana).

Regla 74

En el ámbito de la atención sanitaria el enfoque multidisciplinario, como se establece en el principio básico contenido en la Regla 15, generalmente es necesario para conseguir un efecto planeado positivo y duradero (véase la Regla 74.1). Por lo tanto, el personal médico debería trabajar en estrecha colaboración no sólo con los psicólogos, los trabajadores sociales y los profesores dentro de la institución sino también con el personal de fuera que tiene contactos regulares con infractores menores de edad (véase la Regla 74.2). Los miembros de los servicios de asistencia sanitaria en las instituciones de menores deberían estar formados en cuestiones generales de intervención y tratamiento en entornos institucionales, y especialmente en el trato con menores infractores.

Regla 75

El trabajo del servicio de atención médica en las instituciones de menores no se debería limitar al tratamiento de los pacientes enfermos, porque también tiene la responsabilidad de la medicina preventiva y social y de la supervisión de la nutrición. Esta regla complementa la Regla 71, que prevé que los menores reciban atención médica preventiva y educación para la salud mediante la creación de la obligación positiva de las autoridades en cuanto al mantenimiento de un grado elevado de atención médica preventiva, además de educar a los menores en temas relacionados con la salud. Esto es muy importante en la asistencia residencial en lugares cerrados, donde las enfermedades o el contagio se pueden extender con mucha rapidez. La Regla 75 adopta un enfoque integral de la atención médica, con especial énfasis en la medicina preventiva. Este enfoque coincide con el concepto de “prisiones sanas” de la Organización Mundial de la Salud establecido en la Carta de Ottawa para la Promoción de la Salud de la OMS, de 1986 (WHO/HPR/HEP/95.1). Está generalmente aceptado que el ambiente en las instituciones tiene un impacto significativo en la salud y la adaptación de las personas internas. Aspectos centrales de este concepto son la seguridad personal, el respeto, y las oportunidades de emprender actividades que tengan sentido, de desarrollarse uno mismo y de establecer contactos con el mundo

exterior. El entorno institucional influye en la impresión que los menores tienen de la inseguridad y del aislamiento, y en el desarrollo de síntomas psicológicos. Los servicios médicos contribuyen a la salud en un sentido amplio, al proporcionar medicina preventiva y mejorar así el ambiente institucional en general.

(Véanse también las Normas 39-48 de las NPE y las Reglas 49-55 de las Reglas de La Habana).

E.10 Régimen de actividades

Regla 76

En términos de la Regla 76.1, interpretada en el contexto del principio básico de la Regla 2, debería darse prioridad a programas que tengan como objetivo la mejora del desarrollo personal y de las capacidades sociales de los menores, con el fin de prevenir la reincidencia. Se debería animar a los menores a participar en ellos. La regla no prevé ninguna obligación de participar: no se dispone ninguna medida disciplinaria por no participar en programas de desarrollo. Sin embargo, de acuerdo con la legislación nacional la escolarización y la formación profesional pueden ser obligatorias y, por lo tanto, pueden estar sujetas a medidas disciplinarias en caso de incumplimiento.

La Regla 76.2 concreta el principio básico de individualización mediante la provisión de programas educativos específicos que respondan a las necesidades de los menores de acuerdo con su edad, sexo, procedencia social y cultural, etapa de desarrollo y tipo de delito cometido. Esto no quiere decir que estos grupos de infractores deban estar necesariamente alojados en las mismas secciones o unidades de reclusión (véase el comentario a la Regla 61). Sin embargo, puede resultar razonable ofrecer programas para menores en la etapa inicial de detención y en la etapa de preparación para la puesta en libertad. Estos últimos preferentemente deberían organizarse en un entorno abierto o semiabierto con más libertad de movimiento dentro de la institución y contactos con el mundo exterior.

(Véase también la Norma 26.4 de las NPE).

Regla 77

La Regla 77 relaciona posibles regímenes de actividades que tienen como objetivo la educación, el desarrollo personal y social, la formación profesional, la rehabilitación y la preparación para la puesta en libertad. Es preciso subrayar que las instituciones no proporcionan necesariamente todos los programas mencionados. Sin embargo, la lista de la Regla 77 es útil como lista de control a la hora de elaborar el plan general de acuerdo con la Regla 79 interpretada en el contexto de las Reglas 50.1 y 62.6 (c). Cuando el plan para un menor determinado recomiende un programa específico del que la institución no dispone, se debería considerar el traslado a una institución más apropiada si ello beneficia el interés superior general del menor.

Normalmente todas las instituciones deberían proporcionar, como mínimo, programas de escolarización y formación profesional (si es posible utilizando los servicios en la comunidad), formación en capacidades sociales, educación física y deporte, actividades creativas para el tiempo de ocio, actividades en la comunidad, preparación para la puesta en libertad y seguimiento. Sin embargo, en el caso de la detención preventiva o de otras formas preliminares de privación de libertad este régimen de actividades puede estar restringido a actividades dentro de la institución. Como que en general la organización del régimen de actividades en las instituciones de detención preventiva a menudo es problemática, se debería prestar especial atención a asegurar que en estas instituciones también exista una diversidad de actividades que tengan sentido, especialmente escolarización, actividades creativas y aficiones para el tiempo de ocio, y ejercicio.

(Véanse también las Normas 25 y 28 de las NPE, la Regla 47 de las Reglas de La Habana, la Recomendación R(2005)5, y la Regla 22 de las Reglas de Beijing).

Regla 78

La Regla 78.1 da prioridad a la escolarización y la formación profesional, y también a las intervenciones de tratamiento, por delante del trabajo. Por lo

tanto, la escolarización y la formación profesional deberían tener lugar durante el horario normal de trabajo y la participación debería ser retribuida de la misma manera que el trabajo habitual en la institución.

La Regla 78.2 da prioridad a las disposiciones para asistir a las escuelas locales y centros de formación, y a otras actividades en la comunidad. Esta forma de educación se llevará a cabo principalmente en instituciones abiertas. Por otro lado, en el caso de instituciones cerradas, es posible que no se permita que los detenidos abandonen la institución para participar en programas externos, desde el principio de su estancia en la institución.

La Regla 78.3 prevé, por lo tanto, la ejecución dentro de la institución de estos programas, que deberían estar bajo los auspicios de organismos externos de educación y formación profesional (por ejemplo, ministerios de educación u otras autoridades u organismos profesionales que establecen y aplican las normas educativas). Sin embargo, debería haber evaluaciones periódicas (por ejemplo, cada 6 meses; véase a este respecto la Regla 80.4 referente a la actualización del plan general) para determinar si posteriormente se deberían permitir la escolarización o la formación profesional externas.

La Regla 78.4 tiene en cuenta el hecho empírico de que la mayoría de menores enviados a instituciones penitenciarias de menores o a establecimientos de asistencia residencial no han completado la educación escolar. La institución debería garantizar que estos menores pudieran continuar, de ser posible, su escolarización o formación profesional. Esto puede ser difícil si la educación requiere recursos importantes, como por ejemplo laboratorios, o si la estancia de los menores en la institución es tan breve que no se podría llevar a la práctica. Puede ser que se obligue a los que no hayan completado su escolarización a completarla. Esta obligación puede afectar especialmente a los menores que todavía están en edad de escolarización obligatoria o que son analfabetos. No se puede obligar a los menores que están en detención preventiva a continuar su educación si no están en edad de escolarización obligatoria.

La Regla 78.5 insiste en la continuación de la educación escolar o la formación profesional después de la puesta en libertad. Por lo tanto, debería integrarse a los menores detenidos en entornos residenciales en el sistema de educación y de formación profesional del país, a fin de que después de la puesta en libertad puedan continuar su educación y formación profesional sin dificultades. Esto es importante, porque a menudo el tiempo que deben pasar en una institución no es suficiente para que puedan acabar los programas mencionados anteriormente. Nunca se podrá prolongar la estancia en una institución con la finalidad de que el menor complete el programa en la institución. Por lo tanto, es preciso que se le proporcione una asistencia y una educación durante todo el proceso, que garanticen la continuidad de los programas de escolarización y formación profesional después de la puesta en libertad. Integrar a los menores en el sistema educativo y de formación profesional del país puede garantizar que los programas educativos dentro de la institución tengan el mismo grado de calidad que los de fuera de la institución. Sin embargo, puede resultar necesario desarrollar cursos especiales, en concreto para los menores con carencias en lectura, escritura y cálculo y para los que tienen otras necesidades especiales.

Los certificados escolares otorgados después de la puesta en libertad no deberían incluir ninguna indicación de la estancia institucional de los infractores menores de edad. Esta práctica positiva se debería mantener, porque no estigmatiza a los infractores y facilita su educación complementaria y la integración en el mercado laboral.

Regla 79

La Regla 79 se ocupa del plan general que, de conformidad con las Reglas 50.1 y 62.6 (c), se debe desarrollar en las primeras semanas de detención. La Regla 79.1 estipula que este plan debe estar basado en los programas mencionados en la Regla 77 e incluye una lista de aquellos en los que los menores deberían participar. Como se ha dicho en el comentario a la Regla 77 precedente, no todas las instituciones ofrecen todos los programas incluidos en la Regla 77, pero determinadas oportunidades educativas y recreativas deberían ser parte integrante de la vida en la institución (como por ejemplo los

programas mencionados en la Regla 77 (a) (b), (e), (l), (m), (n) y (o)). Los objetivos de este plan deberían ser la capacitación de los menores para que aprovechen al máximo su estancia en la institución, a fin de desarrollar las capacidades, actitudes, comportamientos y competencias necesarios para integrarse en la sociedad lo antes posible después de su puesta en libertad (Regla 79.2).

Un objetivo muy importante de la Regla 79.3 es orientar la estancia en la institución al período más corto en que se puede producir la puesta en libertad, que en el caso de los infractores menores de edad en muchos países puede ser después de cumplir una tercera parte o la mitad de la sentencia. Esta regla corresponde al principio básico de la Regla 10, porque especifica que la privación de libertad sólo se debería aplicar “por el período más corto posible” (Véanse también las Reglas 49.2 y 101.2). Además, el plan general debería indicar las medidas para después de la puesta en libertad. Por lo tanto, debería elaborarse lo antes posible para que, al presentar al menor perspectivas realistas de puesta en libertad anticipada, le motive y además permita que los servicios de seguimiento y asistencia social se impliquen en la preparación de estas medidas.

Es esencial que el plan general sea visto como un instrumento dinámico para planificar y ejecutar todas las intervenciones, teniendo en cuenta, al mismo tiempo, los progresos que vaya haciendo cada menor en concreto. Por lo tanto, el plan se debería ejecutar y actualizar periódicamente con la participación del menor, de los organismos externos implicados y, en la medida de lo posible, de los padres o responsables legales (Regla 79.4).

(Véase también la Norma 103 de las NPE).

Regla 80

La Regla 80 se ocupa de las actividades que tienen lugar fuera de la zona de dormitorios. Está muy vinculada con la Norma 25 de las NPE.

La Regla 80.1 prevé preferentemente un mínimo de 8 horas de actividades fuera de la zona de dormitorios a fin de garantizar un grado adecuado de

interacción social. De estas 8 horas, como mínimo, de 4 a 6 horas deberían dedicarse a actividades recreativas. El CPT recomienda que las autoridades hagan todo lo posible para garantizar que todos los menores pasen una parte razonable del día (es decir, ocho horas o más) fuera de las celdas, ocupados cada día de la semana y, de ser posible, también los fines de semana, en actividades constructivas y de naturaleza diversa (véase el *Informe al Gobierno de Luxemburgo durante la visita a Luxemburgo realizada por el CPT del 2 al 7 de febrero de 2003 [CPT/Inf(2004)12], § 41*).

La Regla 80.2 estipula que la institución debería ofrecer actividades constructivas también durante los fines de semana y las fiestas. A menudo se observa que las instituciones no ofrecen demasiadas actividades durante los fines de semana y que hay menos personal. No es aceptable que, durante los fines de semana, los menores pasen la mayor parte del tiempo en los dormitorios y sin supervisión ni control por parte del personal de la institución, porque esto puede fomentar el desarrollo de fenómenos subculturales. Este problema se ha hecho más evidente en los últimos años, después de que los medios de comunicación cubrieran ampliamente los casos de homicidio y suicidio en las instituciones de menores. Ello exige que las autoridades institucionales cambien los patrones de trabajo del personal. Los fines de semana y las fiestas también podrían ser períodos en los que voluntarios externos a las instituciones organizaran actividades deportivas y de otro tipo, ayudando de esta manera a los miembros del personal permanente.

Regla 81

La Regla 81 estipula que se debería permitir que todos los menores privados de libertad hicieran ejercicio regularmente como mínimo durante dos horas diarias, de las que una debería ser al aire libre. El ejercicio incluye, entre otras, las actividades deportivas. Es preciso destacar que se permite, pero que no es obligatorio, el ejercicio al aire libre. En comparación con la Norma 27 de las NPE, la Regla 81 amplía las horas de ejercicio, porque los menores necesitan más oportunidades de practicar deportes y otras actividades recreativas al aire libre que los adultos. La institución debería proporcionarles ropa adecuada que les permitiera hacer ejercicio incluso con condiciones meteorológicas adversas.

Además, si el tiempo es muy malo, deberían adoptarse medidas para que se pueda hacer ejercicio en el interior de la institución.

Regla 82

La Regla 82 se ocupa del trabajo. Aunque se dé prioridad a la educación escolar y a la formación profesional (véase la Regla 78.1) muchos de los menores de más edad que están en correccionales y otras instituciones pueden trabajar al menos media jornada. Para estos menores, la Regla 82.1 estipula que la institución debería proporcionar trabajo suficiente y que éste debe ser estimulante y tener valor educativo. La organización y los métodos de trabajo en la institución se deben parecer tanto como sea posible a los de trabajos similares en la comunidad, a fin de preparar al menor para las exigencias de la vida laboral normal (véase la Norma 26.7 de las NPE). Sin embargo, la organización del trabajo debería centrarse principalmente en sus aspectos educativos. No debería estar orientada, en primer lugar, al beneficio y, por lo tanto, preferentemente debería mantenerse bajo los auspicios y la supervisión de la institución.

El trabajo debería estar debidamente remunerado (Regla 82.2). Se debería permitir a los menores que destinaran como mínimo una parte de sus ingresos a artículos autorizados para su uso personal. El resto debería guardarse para que dispongan de ellos después de la puesta en libertad, para ayudar a su familia (si el menor está casado o tiene hijos) y para compensar a las víctimas. En muchos países el problema es que esta remuneración por el trabajo (y en el caso de la escuela o la formación profesional, por la participación en los programas, véase la Regla 82.3 más adelante) es más bien simbólica. La Corte Constitucional de Alemania ha decidido que una remuneración adecuada y sustanciosa es un aspecto esencial del principio de resocialización (*BVerfG, decisión de 1 de julio de 1998, ZfStrVo 1998, 242*). Si, debido a restricciones presupuestarias, no se puede efectuar un pago adecuado en metálico, se deberían prever sistemas adicionales no monetarios de recompensa, que pueden incluir la puesta en libertad anticipada u otros incentivos.

La Regla 82.3 garantiza que los menores que participen en programas durante el horario laboral sean remunerados de la misma manera que si trabajaran. De acuerdo con la Regla 82.4, los menores deberían tener una cobertura de la seguridad social similar a la proporcionada en la sociedad libre. La Regla 82.4 intenta evitar desventajas injustificadas (también en posteriores etapas de la vida) por causa de la exclusión del sistema nacional de seguridad social y otros seguros sociales. Podemos encontrar buenas prácticas en países de Europa Central y del Este y en Rusia, donde los detenidos están incluidos en el sistema nacional de seguridad social y otros sistemas de seguros sociales.

(Véanse también la Norma 26 de las NPE y la Recomendación R(2005)5).

E.11 Contacto con el mundo exterior

Regla 83

Los contactos con el mundo exterior son elementos básicos de un sistema orientado, por un lado, hacia la reinserción en la sociedad y, por otro, que tiene el propósito de reducir los efectos negativos de la privación de libertad y las subculturas institucionales. A este respecto el CPT destaca que el fomento activo de buenos contactos con el mundo exterior puede ser especialmente beneficioso para los menores privados de libertad, muchos de los cuales probablemente tengan problemas de conducta relacionados con una carencia afectiva o con la falta de capacidades sociales. *(Informe al Gobierno austriaco sobre la visita a Austria realizada por el CPT del 14 al 23 de abril de 2004, CPT/Inf(2005)13, § 100)*. Estos contactos se pueden institucionalizar mediante el establecimiento de comisiones de visitantes y juntas de padres que colaboren en la organización de las actividades educativas y de ocio, como en el caso de Rusia, por ejemplo, y de otros países.

La Regla 83 prevé la comunicación mediante un cantidad ilimitada de cartas y, tan a menudo como se pueda, por teléfono u otras formas de comunicación. Estas otras formas pueden incluir contactos por internet, por ejemplo, por correo electrónico. Se deberían permitir comunicaciones no sólo con los familiares sino también con otras personas y representantes de organizaciones

externas que puedan tener un efecto beneficioso sobre el menor. Las visitas son la principal forma de contacto personal, porque tienen un papel principal en el mantenimiento y el desarrollo de relaciones personales con la familia y con otras personas relevantes para el desarrollo de los menores. Estas visitas o contactos sólo se deberían restringir en casos excepcionales. La Regla 14 menciona uno de estos casos excepcionales en el que se puede limitar el contacto con la familia: cuando no beneficiaría el interés superior del menor en cuestión. Sin embargo, debería quedar claro que términos como “en el interés superior del menor” se deben interpretar de manera restrictiva, sobre todo cuando también se ven afectados los derechos constitucionales de los padres y otros miembros de la familia. Otra razón para restringir las visitas temporalmente es que durante la visita se haya producido un delito, como por ejemplo la introducción de drogas.

Regla 84

Para aquellos que no tienen derecho a salir de la institución las visitas son la única manera directa de mantener contacto personal. Por ello, deberían permitirse visitas que facilitaran que los menores mantuvieran y desarrollaran relaciones familiares de la manera más normal posible. Trabajar con la familia y movilizar a determinados miembros para que se ocupen del menor y éste mantenga una relación mediante visitas y otras formas de contacto personal son componentes importantes para hacer posible la reinserción. Las limitaciones sólo están permitidas, excepcionalmente, cuando las visitas van contra el interés superior del menor. Una vez más, es preciso señalar que las objeciones basadas en el interés superior del menor se deben interpretar de manera restrictiva.

Regla 85

La Regla 85.1 establece la obligación de la institución de ayudar a los menores a mantener un contacto adecuado con el mundo exterior y de proporcionarles la protección social adecuada para que lo puedan hacer. Esto puede querer decir que la institución pague los gastos de viaje de menores que de otra forma no podrían visitar a sus familias. También puede exigir disposiciones

institucionales que amplíen el horario de visitas hasta última hora de la tarde y a los fines de semana, si de otra forma las personas relevantes no podrían visitar al menor. En consecuencia, el CPT establece: “Además, sería preciso tomar medidas... para asegurar que los reclusos... también puedan recibir visitas durante los fines de semana”. (*Véase el Informe al Gobierno alemán sobre la visita a Alemania realizada por el CPT del 20 de noviembre al 2 de diciembre de 2005*[CPT/Inf(2007)18], § 149). En determinados casos, y como consecuencia de las Reglas 54 y 55, la obligación mencionada más arriba puede llevar al traslado de los menores a instituciones situadas más cerca de su domicilio o lugar de reinserción social.

La Regla 85.2 dispone que la comunicación y las visitas pueden estar sujetas a restricciones y control. Pero estas restricciones sólo se deberían permitir si hechos concretos relacionados con cada caso individual proporcionan evidencias de que las restricciones son necesarias para la continuación de investigaciones penales, el mantenimiento del buen orden, la protección y la seguridad, la prevención de delitos y la protección de las víctimas. Esta Regla 85.2 reconoce la importancia especial para los menores de las visitas y contactos con el mundo exterior al confirmar el “mínimo aceptable” mencionado en la Norma 24.2 de las NPE. De la misma manera, la Corte Constitucional alemana, en su sentencia de 31 de mayo de 2006, subrayó la especial necesidad que tienen los menores privados de libertad de recibir visitas periódicas y señaló que esta necesidad es incluso más grande que la de los adultos (*véase BVerfG Neue Juristische Wochenschrift 2006: 2093*).

La Regla 85.3 deja claro que toda información que se reciba sobre la muerte o la enfermedad grave de un familiar cercano del menor le debe ser comunicada inmediatamente. Se podrá conceder al menor afectado un permiso especial de salida para que asista al funeral o esté en contacto con sus familiares allí donde se encuentren (*véase la Regla 86*).

Regla 86

La Regla 86.1 estipula que se deberían conceder a los menores, como parte de su régimen normal en una institución, permisos periódicos de salida, ya sea

con escolta o solos. Sin embargo, las decisiones finales se podrán tomar de acuerdo con cada caso. Este permiso de salida es parte integral de la educación para la reinserción en la sociedad y se debería conceder tan pronto como sea posible. No sólo contribuye a la inserción social del menor, sino que también mejora el ambiente dentro de la institución (entre otras cosas, porque reduce los valores y las orientaciones subculturales). Los permisos periódicos de salida son parte indispensable de la preparación para la puesta en libertad y significan para el menor (y para la institución) una oportunidad real de poner a prueba nuevas competencias sociales. Los permisos de salida permiten evaluar mejor las oportunidades de reinserción del menor y pueden facilitar la decisión de conceder la libertad anticipada prevista por la Regla 79.3 (véase también la Regla 49.2).

Además, se debería permitir que los menores salieran de la institución por razones humanitarias. Estas razones pueden ser, por ejemplo, una enfermedad grave o la muerte de un familiar (para asistir al funeral); pero también una boda o el nacimiento de un hijo del propio menor. Queda claro que la mayor parte de los permisos periódicos de salida están excluidos en el contexto de la detención preventiva, pero incluso en esta situación se deberían poder conceder permisos con escolta, especialmente por las razones humanitarias mencionadas.

La Regla 86.2 estipula que, si no es viable conceder permisos periódicos de salida, se deberían prever visitas adicionales más largas de los familiares o de otras personas que puedan contribuir positivamente al desarrollo del menor. Estas visitas de larga duración son especialmente importantes para los menores o los jóvenes adultos con familia y pueden contribuir al desarrollo de relaciones familiares “normales”. Además, son una expresión del principio de normalización establecido en la Regla 53.3.

(Véanse también la Norma 24 de las NPE y las Reglas 59-62 de las Reglas de La Habana).

E.12 Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión

Regla 87

La Regla 87 se ocupa de la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. La Regla refleja el principio básico de no discriminación contenido en la Regla 10 y corresponde a la Norma 29 de las NPE. Como en ella se afirma, la libertad religiosa, así como también la libertad de pensamiento y de conciencia, son cada vez más importantes, porque en los últimos años más menores con convicciones religiosas sólidas han sido privados de libertad, y es una situación que es preciso tratar con mucha delicadeza a fin de asegurar la protección de sus derechos fundamentales. Como se afirma en la exposición de motivos de la Recomendación R(2005)5 sobre los derechos de los niños que viven en instituciones residenciales, también se deberían tener en cuenta las opiniones de los padres o responsables legales de los menores y se debería formar al personal en el respeto de la cultura religiosa del menor.

La Regla 87.1 pretende reconocer la libertad de religión, así como también la libertad de pensamiento y de conciencia.

La Regla 87.2 impone la obligación positiva a las autoridades de ayudar a los menores a practicar su religión y seguir sus creencias. La Regla 68.1 ya establece que las preferencias religiosas se tengan en cuenta a la hora de determinar la dieta de los menores. En la medida que sea viable, en cada institución debería haber lugares de plegaria y reunión para los menores de todas las denominaciones y creencias religiosas reconocidas. Si en una institución existe un número suficiente de menores de la misma religión, se debería contratar a un representante autorizado de la religión en cuestión. Los representantes autorizados de las religiones reconocidas deberían tener acceso a la institución a fin de celebrar servicios periódicos y mantener visitas confidenciales con los menores de su religión. No se debería negar a ningún menor el acceso a un representante autorizado de una religión reconocida.

La Regla 87.3 prevé medidas de protección que aseguren que los menores no serán sometidos a presiones en el ámbito religioso. Debe evitarse toda presión

directa o indirecta de la institución, de representantes religiosos o de otros menores.

(Véanse también la Norma 29 de las NPE y la Regla 48 de las Reglas de La Habana).

E.13 Buen orden

E.13.1. Planteamiento general

Regla 88

La Regla 88 se ocupa de los aspectos generales del buen orden. Las cuestiones clave en este contexto son la protección, la seguridad, la disciplina y el respeto por la dignidad humana, como se mencionan también en la Norma 49 de las NPE. En el caso de los menores, un entorno institucional acogedor y seguro es todavía más importante, porque contribuye al objetivo global de educación y fomenta la reinserción de los menores en la sociedad.

De conformidad con la Regla 88.1, el buen orden se debería mantener mediante la creación de un entorno institucional acogedor y seguro en el que se respeten la dignidad y la integridad física de los menores privados de libertad y se pueda responder a sus objetivos de desarrollo. Las instituciones de menores con un enfoque más “correcional” se enfrentan especialmente al riesgo de desarrollar subculturas institucionales violentas. Por lo tanto, la Regla 88.2 establece que las autoridades institucionales presten atención específicamente a la protección de los menores vulnerables y a la prevención de la victimización. En particular, se debería considerar atentamente el estado mental de los menores antes de emprender acciones disciplinarias o de imponerles castigos.

Algunas instituciones pueden haber implementado dispositivos de seguridad físicos y técnicos, pero éstos por sí mismos no son suficientes para garantizar el buen orden. La protección y la seguridad también dependen de la vigilancia de un personal que esté alerta y que se relacione con los menores, que esté al tanto de lo que pasa en la institución y que asegure que se mantenga a los

menores activos de una manera positiva. A menudo esto ha sido descrito como “seguridad dinámica”, que es mucho más efectiva que la seguridad que sólo depende de medidas estáticas. Cuando existe un contacto regular entre el personal y los internos, los miembros del personal que estén alerta podrán percibir situaciones que eluden la norma y que pueden representar una amenaza para la protección y la seguridad. El personal que se ocupa directamente de los menores será mucho más capaz de evitar fugas, porque sabrá qué pasa en la comunidad institucional antes de que se produzca un incidente. La fuerza de la seguridad dinámica radica en el hecho de que es muy probable que sea proactiva y reconozca las amenazas a la seguridad en una etapa muy inicial.

Los menores privados de libertad deberían ser considerados individuos corresponsables de la creación y el mantenimiento del buen orden, capaces de asumir la responsabilidad de la propia conducta (véase la Regla 88.4). Este aspecto pone de relieve el potencial de los elementos de justicia restaurativa y establece una cultura de resolución restaurativa de los conflictos. En este sentido, el buen orden es parte integral de los programas de desarrollo de la reinserción en la sociedad. Más que tratar a los menores con sanciones disciplinarias, que deberían estar consideradas como un último recurso para la resolución de conflictos en la institución, se les debería animar a asumir responsabilidades (véanse también el principio básico en la Regla 12 más arriba y la Regla 22.2, más adelante, referente al procedimiento de presentación de quejas).

E.13.2. Registros

Regla 89

Esta regla establece que en cada institución debería existir un conjunto de procedimientos, claramente entendidos, que describa detalladamente las circunstancias en las que se deben llevar a cabo registros, los métodos a utilizar y la frecuencia. Todos los registros son molestos por definición y, por lo tanto, no se deberían llevar a cabo si no son necesarios. Cuando se realicen, debería concederse la máxima importancia a la dignidad y la intimidad de las

personas registradas. No se deberían hacer registros de noche. No se debería confiscar nunca la información personal e íntima (diarios, cartas, fotografías, etc.) salvo que lo exija la posterior investigación de delitos planeados o cometidos. En particular, el registro personal de los menores y todos los registros de visitantes sólo se llevarán a cabo si existen “sospechas razonables” de que pueden tener en su poder alguna cosa no permitida. No es preciso que el personal de la institución que lleve a cabo los registros sea del mismo sexo que el menor registrado. Sin embargo, este aspecto no se debería aplicar al personal médico. Aunque aquí no se haga especial mención, de acuerdo con la Norma 54.10 de las NPE, debería quedar claro que el registro de profesionales visitantes, como son representantes legales, trabajadores sociales y médicos, no puede ser más que una excepción poco frecuente y que no debe infringir el derecho al acceso profesional confidencial. Los detectores de metales y otras formas de supervisión no corporales no se considerarán registros a los efectos de esta regla.

E.13.3 Uso de la fuerza, coerción física y armas

Regla 90

La Regla 90.1 refuerza el principio de que el personal sólo puede utilizar la fuerza dentro de límites bien definidos y como respuesta a una amenaza específica a la seguridad o al buen orden. La resistencia física incluye, por ejemplo, un menor que se encierra en una habitación o en una celda, u otras formas similares de resistencia, que sólo se pueden resolver con el uso de la fuerza.

Las relaciones sólidas, que puedan existir entre el personal y los menores, pueden servir para distender incidentes potenciales o restaurar el buen orden mediante un proceso de diálogo y negociación. Los métodos físicos para restaurar el orden sólo se deberían considerar cuando estos métodos fracasan o cuando se consideran inadecuados. Cuando el personal deba utilizar la fuerza contra los internos, esta fuerza deberá ser controlada y ser de la mínima intensidad necesaria para restaurar el orden (Regla 90.2).

Para mantener el uso de la fuerza al mínimo es esencial que el personal tenga una buena formación (Regla 90.3). Esta formación debe incluir la comprensión de los procedimientos mencionados en la Regla 90.4, porque su aplicación es esencial para mantener el uso de la fuerza al mínimo.

Regla 91

El efecto práctico de las Reglas 91.1 y 91.2 es que las esposas y las camisas de fuerza son los únicos instrumentos que se pueden utilizar con menores, y que sólo pueden utilizarse para los objetivos establecidos en la Regla 91.1. No deberían utilizarse nunca de forma rutinaria, y siempre por un tiempo limitado solamente. La legislación nacional debería establecer cómo deben utilizarse exactamente (véase la Regla 91.3), y también debería prever medidas de protección contra su utilización abusiva.

El aislamiento temporal en una celda, según prevé la Regla 91.4, es una medida de coerción que sólo se debería utilizar excepcionalmente y durante pocas horas. La celda debería estar equipada como una celda de seguridad normal, pero sería preciso despojarla de todos los objetos con los que los menores pudieran autolesionarse. El período máximo de uso de estas celdas no superará las 24 horas, y durante este tiempo deberán desarrollarse formas alternativas y menos coercitivas de mantener el buen orden (véase la Regla 91.4). El aislamiento puede ser especialmente traumático para los menores vulnerables, y por ello es preciso tenerlo en cuenta a la hora de decidir utilizarlo. Todo el mundo debe entender que el médico no está implicado en la imposición del aislamiento, sino que sólo se le avisa cuando se produce, para que asista al menor afectado como paciente.

Regla 92

La Regla 92 prohíbe que el personal de la institución en la que los menores son privados de su libertad lleve armas de ningún tipo. Se definen como “armas” las armas de fuego, los cuchillos, las porras y otros instrumentos similares que puedan causar lesiones. En esta definición no están incluidas las armas

utilizadas sólo para autodefensa que no pueden causar heridas graves, ni los instrumentos utilizados para dar la alarma (pitos, etc.). En casos excepcionales, cuando una emergencia operativa urgente e importante así lo requiera, se podrán utilizar armas dentro de las instituciones. Estas situaciones graves incluyen una amenaza a la vida del personal, de los menores o de terceros. Sin embargo sería preciso señalar que existen países europeos que no permiten que el personal utilice armas letales contra los infractores menores de edad en ninguna institución. El uso de armas letales no está permitido en ningún caso en las instituciones de asistencia social y salud mental.

En los casos poco frecuentes en los que se encuentren menores detenidos en prisiones para adultos, se aplicará a este respecto la Norma 69 de las NPE.

E.13.4. Separación por razones de protección y seguridad

Regla 93

La separación que prevé la Regla 93.1 es una medida diferente que se puede utilizar tanto a efectos de protección como de seguridad; es decir, para proteger a los menores especialmente vulnerables y para tratar a los menores que representen una amenaza para los otros. El riesgo de suicidio se debería considerar como un problema médico de acuerdo con la Regla 70.2. Se deberían seguir estrictamente las restricciones al uso de la separación establecidas en esta regla, porque la separación es una medida muy coercitiva que sólo se debería utilizar en circunstancias muy excepcionales (véase la Norma 53.1 de las NPE, que contiene restricciones similares sobre el uso de medidas de alta seguridad o protección para los detenidos adultos). Como en la Regla 91.1, un médico deberá tener acceso inmediato al menor.

E.13.5. Disciplina y castigo

Regla 94

La Regla 94.1 corresponde a la Norma 56.1 de las NPE. En las instituciones de menores, más aún que en las de adultos, las infracciones a las normas

disciplinarias cometidas por algunos detenidos y que son inevitables deben resolverse dando prioridad a los métodos educativos y restaurativos de resolución de conflictos. Por lo tanto, a fin de validar las normas infringidas y buscar la manera de reparar los daños y, cuando sea apropiado, de compensar a la víctima, el personal debería mantener conversaciones sinceras y honestas con los menores en las unidades de internamiento.

No todos los comportamientos que van contra las normas se deberían someter a procedimientos disciplinarios. Por lo tanto, la Regla 94.2 estipula que sólo las conductas susceptibles de constituir una amenaza para el buen orden, la protección o la seguridad se pueden definir como una falta disciplinaria. Esto implica que las autoridades institucionales deberían excluir del proceso disciplinario los malos comportamientos sin importancia que se pueden resolver mediante discusiones serias educativamente orientadas o mediante acciones restaurativas. Por otro lado, las autoridades deberían registrar todos los incidentes que amenacen el buen orden.

Un aspecto esencial del aprendizaje y el respeto de las normas es que debería quedar claro qué constituye una falta disciplinaria, los procedimientos a seguir en los expedientes disciplinarios, los tipos y la duración de los castigos que se pueden imponer, la autoridad competente para imponerlos, y el proceso de apelación. En consecuencia, la legislación nacional debería regir todos estos asuntos (Regla 94.3 de conformidad con la Norma 57.2 de las NPE).

La Regla 94.4 (de conformidad con la Norma 59 de las NPE) subraya determinados requisitos de los procedimientos disciplinarios que pueden ser considerados como requisitos mínimos del Estado de Derecho. Éstos afectan a los principios, bien conocidos, referentes a información sobre la acusación y el derecho de defensa.

Regla 95

La Regla 95 establece límites y se ocupa de los requisitos del proceso para la imposición de determinados castigos. En primer lugar, la Regla 95.1 estipula que los castigos disciplinarios se deberían elegir sobre todo por su impacto

educativo. No deberían ser más severos de lo que es justificable de acuerdo con la gravedad del delito. Esto refleja el principio básico de proporcionalidad enunciado en la Regla 5.

Como todos los instrumentos internacionales de derechos humanos, la Regla 95.2 prohíbe rigurosamente los castigos colectivos y los castigos corporales, el castigo de confinamiento a una celda oscura y otras formas de castigo inhumano y degradante.

Estas Reglas van más lejos que las NPE (véase Norma 60.5 de las NPE), porque la Regla 95.3 prohíbe totalmente el aislamiento de menores en celdas de castigo. Una celda de castigo es una celda sin muebles, que no tiene servicios básicos; por ejemplo, sin cama o sólo con una cama de hormigón. También están rigurosamente prohibidas las celdas oscuras o cualquier otro tipo de celda que sea inhumano o degradante (Norma 60.3 de las NPE).

La Regla 95.4 permite el aislamiento a efectos puramente disciplinarios, pero sólo sujeto a severas restricciones. Sólo podrá utilizarse en casos excepcionales, cuando ningún otro método funcionaría. Además, se debe imponer por un período de tiempo específico, que debe ser siempre lo más corto posible. La duración máxima aceptable puede depender de las condiciones globales del aislamiento. El CPT defiende la idea de que el período máximo de aislamiento debería ser de tres días (ref. doc. CDPC(2008)08). Este aislamiento no debe ser absoluto, porque los menores deben tener contacto humano y acceso a materiales de lectura, así como también al período normal de una hora diaria, como mínimo, de ejercicio al aire libre. Como en el caso del aislamiento en una celda como medio de coerción (véase la Regla 91.4), es preciso destacar que los menores vulnerables pueden encontrar el aislamiento especialmente traumático y este factor se debería tener en cuenta al decidir imponerla. Debe quedar muy claro que el médico no está implicado en la imposición del aislamiento, sino que sólo se le avisa a fin de que pueda tener cuidado del menor afectado como paciente (véase la Regla 95.5).

De conformidad con la Norma 60.4 de las NPE, esta Regla 95.6 destaca la importancia de los contactos familiares y las visitas (véanse también la Reglas

83 y 84 y el correspondiente comentario más arriba). No se deberían restringir nunca estos contactos y visitas por razones disciplinarias, salvo que la falta disciplinaria esté relacionada con los mencionados contactos y visitas.

Como prevé la Regla 81, no se debería restringir el ejercicio al aire libre como parte de una medida disciplinaria. Durante la ejecución de los castigos disciplinarios los menores deberían tener la posibilidad de establecer contactos normales con otros menores en la institución, al menos durante el ejercicio al aire libre. Se deberían restringir las actividades al aire libre en solitario de los menores castigados a los casos en los que el menor pueda representar un peligro para la seguridad de otros detenidos.

E.14 Traslado entre instituciones

Regla 96

La Regla 96 clarifica que se puede producir el traslado a otra institución cuando los criterios iniciales que han determinado el ingreso del menor o la promoción de su reinserción en la sociedad se pueden cumplir de forma más efectiva en otra institución, o cuando existen riesgos graves de protección y seguridad que hacen que el traslado sea esencial. Es importante aceptar que, principalmente, los traslados están justificados sólo por razones educativas, a fin de promover la reinserción en la sociedad. Uno de los traslados más usuales a este respecto es el traslado de una institución cerrada a otra abierta o semiabierta, porque facilita la preparación para la puesta en libertad. Esto corresponde al principio de progresión a través de regímenes menos restrictivos como preparación para la puesta en libertad, como se menciona en las Reglas 50.1 y 101. Aparte de estas razones educativas, sólo se podrá efectuar un traslado en situaciones excepcionales cuando exista un peligro grave para la protección y la seguridad. La institución debe dar buenas razones, porque no todos los riesgos de seguridad son razones aceptables para un traslado. Los riesgos son serios si el comportamiento es excepcionalmente violento o si el peligro creciente de fuga no se puede controlar en la institución original.

Regla 97

Los traslados de una institución a otra implican la pérdida por parte de los menores de la relación personal con los miembros del personal y con otros detenidos. También pierden su plaza en una escuela o centro de formación profesional o su puesto de trabajo, que son muy importantes para ellos. Como consecuencia, la Regla 97 estipula que no se deberían poder llevar a cabo traslados por razones puramente disciplinarias. Por lo tanto, por ejemplo, se debería prohibir el traslado frecuente de una institución a otra de los menores “difíciles”. Sin embargo, estos traslados pueden estar justificados por otras razones, como por ejemplo de seguridad o de educación, porque la falta disciplinaria puede demostrar que el menor no es idóneo para un tipo determinado de institución.

Regla 98

La Regla 98 estipula que se podrá trasladar a un menor de un tipo de institución a otro sólo si así lo prescribe la ley. Esto hace referencia a los traslados entre diferentes tipos de instituciones, por ejemplo de una institución de salud mental a una de asistencia social o penitenciaria, y viceversa, porque esto querría decir que la responsabilidad del menor en cuestión podría pasar de una autoridad nacional a otra.

Como que las consecuencias de trasladar al menor de un tipo de institución a otro podrían constituir una violación de los derechos humanos, la Regla 98 prevé además que el traslado sólo se pueda efectuar si lo ha ordenado una autoridad judicial o administrativa después de que se haya llevado a cabo la investigación correspondiente. Esto normalmente quiere decir que la decisión se debería fundamentar en evaluaciones psicológicas o psiquiátricas y en informes del trabajador social responsable y de las autoridades de la institución de la que se traslada al menor.

Regla 99

El traslado de una institución a otra generalmente provoca una ruptura de las relaciones personales con miembros del personal, como son trabajadores

sociales, psicólogos y profesores. A fin de minimizar los efectos potencialmente perjudiciales inherentes al traslado, la Regla 99.1 prevé que toda la información y los datos relevantes relacionados con el menor también se transfieran, a fin de asegurar la continuidad de la asistencia. En algunos casos puede resultar posible mantener el contacto con el mismo personal docente, pero cuando esto sea imposible los miembros del personal de la nueva institución podrán utilizar la información a fin de garantizar, si no la continuidad de la relación, al menos la continuidad de la intervención. El principio de asistencia continuada o durante todo el proceso, inherente a la Regla 99.1 es un caso especial del principio básico establecido en la Regla 15.

El transporte de los detenidos menores de edad a veces puede durar varios días. Los lugares donde se aloja a los menores detenidos que son transportados a menudo no satisfacen los requisitos de un alojamiento humano y están en condiciones peores que las de los alojamientos normales en las instituciones de procedencia o de destino de los menores. Por lo tanto, la Regla 99.2 subraya que las condiciones bajo las que se efectúa el transporte de menores deben satisfacer los requisitos de una detención humana.

Además, la Regla 99.3 establece que se respeten el anonimato y la intimidad de los menores transportados. Un alojamiento humano durante el traslado es un aspecto esencial a menudo negligido. Pero durante el transporte se producen otras violaciones de los derechos humanos, porque puede ser que la responsabilidad de la supervisión y el control durante este período no esté clara y las posibilidades de que el menor presente una queja están restringidas.

(Véanse también la Norma 32 de las NPE y la Regla 26 de las Reglas de La Habana).

E.15 Preparación para la puesta en libertad

Reglas 100-103

Las Reglas 100-103 en términos generales corresponden a la Norma 107 de las NPE.

Regla 100

La Regla 100 concreta el principio establecido en la Regla 79.3, que establece la importancia de empezar lo antes posible la preparación para la puesta en libertad y de la necesidad de adoptar una estrategia sistemática de pasos graduales hacia la reinserción social. La Regla 100.1 establece la norma general de que todos los menores privados de libertad deberían recibir asistencia para hacer la transición a la vida en la comunidad. Esta idea ya está expresada en los principios básicos contenidos en las Reglas 2 y 15.

La preparación para la puesta en libertad se debería organizar mediante formas especiales de intervención (Regla 100.2) que estén incluidas en el plan general de acuerdo con los términos de la Regla 79.1 en combinación con la Regla 77. Se debería ejecutar con tiempo suficiente antes de la puesta en libertad (Regla 100.3). Esto quiere decir que los trabajadores sociales (por ejemplo, de libertad vigilada) y las instituciones de asistencia social externas deberían participar en ella. La preparación para la puesta en libertad debería empezar como mínimo 6 meses antes de la primera fecha posible de puesta en libertad del menor (véase también la Regla 102.3 más adelante).

Regla 101

La Regla 101.1 estipula que se deberían tomar medidas para asegurar un retorno gradual del menor a la vida en la sociedad libre. Por lo tanto, se deberían prever permisos adicionales y puestas en libertad parciales (“libertad condicional por un día”, salidas para ir a trabajar, etc.) o condicionales, en combinación con un apoyo social efectivo (Regla 101.2). Numerosos estudios empíricos han demostrado que conceder gradualmente a los menores más libertad y aumentar sus posibilidades de responsabilizarse de su propia conducta son maneras efectivas de animar a la reinserción social. Como se menciona en el comentario a las Reglas 49.2, 62.6 y 79.3, la libertad condicional combinada con un apoyo social efectivo debe verse como una estrategia efectiva de rehabilitación del infractor. La Recomendación R(2003)22 se ha ocupado de las ventajas de los sistemas de libertad condicional o puesta

en libertad anticipada, y la Norma 107.3 de las NPE, a la que corresponde esta regla, también los ha recalcado.

Regla 102

La Regla 102 concreta el principio básico de asistencia continuada establecido en la Regla 15. La Regla 102.1 establece que desde el principio de la privación de libertad las autoridades institucionales y los servicios y organismos que supervisan y atienden a los menores puestos en libertad deberían trabajar en estrecha colaboración para capacitarlos para la reinserción en la comunidad y ayudarlos a volver con su familia, a encontrar una familia de acogida, a desarrollar otras relaciones sociales, encontrar alojamiento, continuar la educación y la formación, y encontrar trabajo, o remitirlos a los organismos de atención física y psíquica apropiados, y proporcionarles ayuda económica. La importancia de esta regla es que la preparación para la puesta en libertad empieza el día mismo de la detención, independientemente de cuánto pueda durar la estancia en la institución.

La Regla 102.2 desarrolla más esta idea al garantizar a los representantes de los servicios y organismos que supervisan y atienden a los menores puestos en libertad, el acceso a los menores mientras todavía están en las instituciones, a fin de ayudarlos a prepararse para la puesta en libertad. Estos servicios y organismos también deberían estar obligados a proporcionar la oportuna asistencia previa a la puesta en libertad antes de que ésta se produzca (Regla 102.3). Como se ha dicho más arriba, “oportuno” en este contexto normalmente significa como mínimo 6 meses antes de la primera fecha de puesta en libertad del menor.

Regla 103

La Regla 103 aclara que cuando se pone a los menores en libertad condicional la ejecución de esta libertad condicional debería estar sujeta a los mismos principios que guían la ejecución de sanciones y medidas aplicadas en la comunidad de acuerdo con estas reglas (véanse Reglas 23-48).

(Véanse también las Normas 33 y 107 de las NPE, la Recomendación R(2003)22 y la Regla 79-80 de las Reglas de La Habana).

E.16 Menores extranjeros

Regla 104

Las Reglas 104 y 105 corresponden a la Norma 37 de las NPE. Estas reglas, como las NPE y otros instrumentos de derechos humanos, como por ejemplo las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos, ponen de relieve que los extranjeros tienen problemas especiales y que en las instituciones a menudo constituyen una minoría desfavorecida. La regla se ocupa en primer lugar de los extranjeros que permanecerán en el país de acogida (véase la Regla 104.1). El segundo grupo de extranjeros a los que se aplican es el de los extranjeros cuya permanencia en el país todavía no ha sido decidida (véase la Regla 104.2); y el tercer grupo es el de los que serán expulsados (véanse las Reglas 104.3 y 104.4).

A los extranjeros menores de edad que permanecerán en el país en el que están detenidos, de conformidad con la Regla 104.1 se les debería tratar de la misma manera que a los demás menores. Sin embargo, deberían ofrecérseles programas especiales a fin de mejorar sus posibilidades de integrarse en el país. La necesidad de intervenciones especiales hace referencia a dificultades y desventajas específicas que estos grupos particularmente vulnerables de menores pueden experimentar. Estas intervenciones pueden incluir la enseñanza del idioma y también formación especial en capacidades sociales para mejorar sus oportunidades de encontrar trabajo y alojamiento y, por lo tanto, de reinserción social.

Mientras no se haya tomado una decisión definitiva sobre si transferir a los menores a sus países de origen, se les debería permitir participar en el mismo régimen institucional y las mismas intervenciones de tratamiento que a los menores nacionales (Regla 104.2). Esta regla es muy importante, porque muchos menores extranjeros quedan excluidos de los programas de educación

o de rehabilitación debido a la incertidumbre sobre si se les devolverá a su país de origen o no.

Las autoridades institucionales no sólo tienen la responsabilidad de ocuparse de la reinserción de los menores extranjeros que se queden en el país, sino que también deberían tomar las medidas necesarias para promover la reinserción de los que podrían ser expulsados y devueltos a su país de origen. En estos casos, la Regla 104.3 establece una estrecha cooperación, siempre que sea posible, con los organismos de protección social y las autoridades judiciales del país de los menores a fin de garantizarles asistencia inmediata tan pronto como lleguen a su país de origen.

Esta cooperación puede llevar a los menores a solicitar que se les permita cumplir la sentencia en el país de origen (Regla 104.4). Muchos países han firmado convenios bilaterales que permiten este tipo de transferencias. En este contexto, el marco jurídico general consiste en el Convenio europeo relativo a la vigilancia de las personas sobre las que pesa una condena condicional o están en libertad provisional, de 1964 (ETS nº 51), y el Convenio sobre el traslado de personas condenadas, de 1983 (ETS nº 112), con su Protocolo adicional de 18 de diciembre de 1997 (ETS nº 167).

La Regla 104.5 prevé que los extranjeros menores de edad disfruten de visitas ampliadas o de otras formas de contacto con el mundo exterior cuando sea necesario para compensar la falta de acceso regular a este tipo de contacto. Esto incluye, por ejemplo, la ampliación de las llamadas telefónicas a los países de origen y las visitas de larga duración.

Regla 105

Es importante garantizar los derechos básicos de información y contacto de los infractores extranjeros menores de edad con el representante diplomático o consular de su Estado, especialmente si está en juego un traslado a su país de origen (véanse las Reglas 105.1 y 105.2). Se establece que las autoridades institucionales y de protección social deben trabajar en estrecha colaboración con estos representantes diplomáticos a fin de responder a las necesidades

especiales de los menores, si ellos solicitan que se establezca este contacto (véase la Regla 105.3). Aunque probablemente existan muchos problemas prácticos, las autoridades institucionales como mínimo se deberían esforzar seriamente en establecer esta cooperación a fin de responder a las necesidades especiales de los menores extranjeros.

La Regla 105.4 estipula que se deberá proporcionar a los extranjeros menores de edad que se enfrenten a la expulsión asesoramiento letrado y asistencia a este respecto. Esto quiere decir que en todos los casos se debería asignar al menor un asesor legal.

E.17 Minorías étnicas y lingüísticas en las instituciones

Regla 106

En muchos países, los miembros de las minorías étnicas y lingüísticas se enfrentan a problemas de integración social, sobre todo cuando están internos en una institución. Aunque estos menores no vivan bajo la amenaza de expulsión, a menudo experimentan las mismas desventajas que los menores extranjeros. En parte esto es debido a los problemas lingüísticos o culturales, pero también a problemas de organización en las instituciones. La Regla 106 corresponde a la Norma 38 de las NPE. La Regla 106.1 establece disposiciones especiales para estos grupos. La Regla 106.2 anima al mantenimiento, en la medida de lo posible, de las prácticas culturales de los diferentes grupos. A fin de evitar malos entendidos, se debe sensibilizar al personal institucional para ello. Se deberían abordar las necesidades y los problemas lingüísticos proporcionando intérpretes competentes y material escrito en toda la amplia variedad de lenguas utilizadas en cada institución. También debería haber cursos de idiomas para los menores que no tienen suficiente conocimiento de la lengua del país (véanse las Reglas 106.3 y 106.4).

(Véase también la Norma 37 de las NPE).

E.18 Menores con discapacidades

Regla 107

Otro grupo especialmente vulnerable es el constituido por menores con discapacidades físicas (para los menores con problemas mentales véanse las Reglas 57 y 117-119). La Regla 107.1 defiende claramente que no se segregue a los menores con discapacidades, sino que se les aloje en instituciones ordinarias. Es evidente que esto se refiere sólo a las instituciones de privación de libertad y que sólo se debería considerar allí donde se haya adaptado el alojamiento a las necesidades de las personas con discapacidades físicas. También debería haber métodos de escolarización y formación profesional adaptados específicamente (por ejemplo, para las personas invidentes) y otros programas que respondan a sus necesidades particulares. Si no se puede encontrar una institución ordinaria que responda a las necesidades especiales de los menores con discapacidades, debería trasladárseles a instituciones especializadas que puedan responder a dichas necesidades (Regla 107.2).

F. Parte especial

F.1 Custodia policial, detención preventiva y otras formas de privación de libertad antes de la sentencia

Reglas 108-113

En general, las Reglas 108-113 corresponden a las Normas 94-101 de las NPE. Los menores detenidos en custodia policial y detención preventiva son muy vulnerables, especialmente si se trata de su primer contacto con la privación de libertad, hecho que queda demostrado por las tasas de suicidios o autolesiones, que en muchos países son mucho más altas durante el período inicial de la detención. Por lo tanto, las legislaciones nacionales a menudo prevén una aplicación más restrictiva de la detención preventiva y de otras formas similares preliminares de privación de libertad para los menores. En el caso de los menores también son precisas reglas especiales para la ejecución de la detención preventiva.

Regla 108

La Regla 108 se fundamenta en el principio de presunción de inocencia y estipula que el régimen y el enfoque adoptados por el personal de custodia policial, detención preventiva y otras formas iniciales de detención tenga en cuenta el hecho de que la culpabilidad del menor todavía no ha sido determinada.

Regla 109

La Regla 109 tiene en consideración la especial vulnerabilidad de los menores en detención preliminar y establece pleno respeto por su dignidad e integridad personal en todo momento. Una consecuencia de esto también debería ser la previsión de disposiciones especiales para prevenir el suicidio, mediante el establecimiento de un servicio de gestión de crisis y de asistencia psicológica y vigilancia intensivas. El CPT en este contexto recomienda que se desarrolle y aplique una estrategia de prevención del suicidio (*véase el Informe al Gobierno alemán sobre la visita a Alemania realizada por el CPT del 3 al 15 de diciembre de 2000 [CPT/Inf(2003)20], § 105*). El CPT también recomienda que se permita a los menores en custodia policial que informen inmediatamente a sus familias o terceras personas de su detención, y que no se les debería pedir que hicieran declaraciones ni firmaran documentos sin la presencia de su abogado o de una persona de confianza que los asesore (*véase el 9º Informe General de las actividades del CPT para el período del 1 de enero al 31 de diciembre de 1998 [CPT/Inf(99)12], § 23*).

Regla 110

Muchos menores que están detenidos antes del juicio posteriormente son condenados a detención incondicional en una institución correccional o trasladados a una institución de asistencia social. En estos casos, sería una ventaja que el personal de estas instituciones ya pudiera entrar en contacto con los menores durante el período inicial de detención preventiva u otras formas preliminares de privación de libertad. En algunos países la mitad o más de los detenidos en detención preventiva salen de la detención preventiva para pasar

a la ejecución de una sanción o medida en la comunidad. También en estos casos es muy importante que el contacto con los servicios u organismos de seguimiento y asistencia social empiece pronto. Por lo tanto, la Regla 110 estipula que, a fin de garantizar a estos menores la asistencia durante todo el proceso, los organismos que más adelante serán responsables de ella, después de su puesta en libertad o mientras estén sometidos a medidas de reclusión o a sanciones o medidas aplicadas en la comunidad, les presten asistencia inmediata. El principio de asistencia continuada o a lo largo de todo el proceso ya está estipulado en las Reglas 15 y 51 de estas reglas.

Regla 111

La Regla 111 es una aplicación del principio básico en la Regla 3, que pone de relieve que toda forma de privación de libertad sólo se podrá imponer con un propósito legítimo. El propósito de la detención preventiva o de otras formas preliminares de privación de libertad es garantizar la presencia del menor en el juicio y, particularmente en el caso de las instituciones de asistencia social, hacer investigaciones a fin de desarrollar un plan general para mejorar las medidas educativas que promoverán la reinserción social del menor.

Regla 112

Como consecuencia de la presunción de inocencia, antes de la condena no se podrá obligar a los menores a trabajar y todas las medidas y actividades educativas sólo se podrán iniciar con el consentimiento del menor, salvo en el caso de que todavía esté en edad de escolarización obligatoria (véase la Regla 112).

Regla 113

A fin de utilizar el tiempo pasado en detención preventiva para la posterior reinserción social, la institución debería intentar conseguir el consentimiento del menor y animarlo a aprovechar las oportunidades educativas que la institución ofrece. La institución debería procurar ofrecer todo un abanico de intervenciones previstas para los menores condenados (Regla 113.1) y,

siempre que sea posible, se debería permitir que los menores participaran en estas intervenciones si así lo desean (Regla 113.2).

(Véanse también las Reglas 17-18 de las Reglas de La Habana, las Normas 94-101 de las NPE y la Recomendación R(2006)13).

F.2 Instituciones de protección social

Reglas 114-116

Existen pocas regulaciones específicas para instituciones de asistencia social en comparación con las reglas generales estipuladas en las reglas que también les son aplicables.

Regla 114

Una diferencia principal respecto a las instituciones correccionales y de salud mental es que las instituciones de asistencia social son, en primer lugar, instituciones abiertas. Esto queda reflejado en la Regla 114, que restringe el alojamiento cerrado a casos excepcionales y al tiempo más corto posible. En muchos países las unidades cerradas de asistencia social han sido completamente abolidas desde finales de los años sesenta, o sólo se utilizan en casos muy excepcionales para menores muy problemáticos por debajo de la edad de responsabilidad penal. En otros países, como por ejemplo el Reino Unido, se utilizan casas seguras para niños, que son principalmente instituciones de protección social pero que también acogen a infractores menores de edad, porque han demostrado que proporcionan una asistencia de alta calidad tanto a los infractores menores de edad como a otros menores.

Regla 115

Como que las instituciones de asistencia social a menudo están gestionadas por organizaciones privadas, se plantean problemas de acreditación, supervisión y control de la calidad. Por lo tanto, la Regla 115 estipula que todas las instituciones de asistencia social estén acreditadas y registradas ante las

autoridades públicas competentes y proporcionen una asistencia de acuerdo con las normas nacionales correspondientes.

Regla 116

Las instituciones de asistencia social, como se afirma en el comentario a la Regla 114, pueden alojar una mezcla de infractores menores de edad y otros menores que necesitan asistencia pero que no son infractores. La Regla 116 estipula que si los menores conviven en el mismo lugar, no se debería discriminar a los infractores menores de edad, porque la desigualdad en el tratamiento puede provocar toda una serie de problemas tanto para los propios menores como para la institución. Incluso en los casos en que, en una institución de asistencia social, los infractores menores de edad están separados en parte y alojados en unidades de reclusión especiales, es preciso que exista un tratamiento no discriminatorio. Esto no significa que las medidas pensadas sólo para los menores infractores no se les deban aplicar.

(véase también la Recomendación R(2005)5).

F.3 Instituciones de salud mental

Reglas 117-119

Las reglas generales para la privación de libertad (Reglas 49-107) también afectan a las instituciones de salud mental. Las Reglas 117-119 sólo prevén algunas reglamentaciones especiales. Además, el tratamiento de estos menores se regirá por el Convenio para la protección de los derechos humanos y la dignidad del ser humano respecto a las aplicaciones de la biología y la medicina (ETS nº 164) y por la Recomendación R(2004)10 referente a la protección de los derechos humanos y la dignidad de las personas con trastornos mentales.

Regla 117

La Regla 117 establece que los infractores menores de edad en instituciones de salud mental deberían recibir el mismo tratamiento general que los demás

menores en estas instituciones. Esto significa, en primer lugar, que el hecho de que sean infractores no les debería privar de las intervenciones de tratamiento que estas instituciones ofrecen a los pacientes ordinarios. Además, también deberán beneficiarse del régimen de actividades que se ofrece a los infractores menores de edad detenidos en otro tipo de instituciones. Esto quiere decir que las Reglas 76- 82 también tendrán en su caso el mismo valor y la misma fuerza.

Regla 118

La Regla 118 estipula que el tratamiento de los problemas de salud mental se debería determinar sólo por razones médicas y debería seguir las normas nacionales e internacionales reconocidas. También sería preciso señalar que los medicamentos sólo se deberían administrar para resolver problemas de salud, y no por razones disciplinarias.

Regla 119

De conformidad con las razones puramente médicas para mantener a estos menores en instituciones de salud mental, la Regla 119 establece que las normas de protección y seguridad para los infractores menores de edad se deberían determinar principalmente por razones médicas.

Parte IV: Asesoramiento y asistencia jurídica

Regla 120

Los menores y sus padres tienen derecho a un asesoramiento y una asistencia jurídica efectivos en relación con la imposición y ejecución de sanciones o medidas. Por lo tanto, la legislación nacional debería proporcionar a los menores o a sus padres o representantes legales asistencia o asesoramiento letrado a cargo de un abogado cuando ellos no puedan asumir su coste y sea necesario en interés de la justicia. En algunos países el derecho de acceso a la asistencia y el asesoramiento efectivos y confidenciales es un principio constitucionalmente reconocido. También se debería proporcionar asesoramiento letrado durante la ejecución de las sanciones y medidas, así

como durante el juicio, donde está garantizado por la legislación sobre procedimientos penales. Los abogados tendrán acceso a los expedientes de los menores, incluso en los casos raros en que los padres o responsables legales no gocen de dicho derecho.

En caso de privación de libertad, la institución debería permitir el acceso regular, incluidas las visitas no supervisadas, a los asesores legales que cumplan determinados requisitos profesionales. Este asesoramiento legal podría ser proporcionado por organizaciones sin ánimo de lucro u organizaciones profesionales de abogados.

Parte V: Procedimientos de reclamación. Inspección y control

G. Procedimientos de reclamación

Reglas 121-124

El derecho de presentar peticiones o quejas es un derecho fundamental básico de todo sistema que se rija por el Estado de Derecho. Durante la ejecución de sanciones y medidas, se pueden producir muchas situaciones en las que los menores tengan buenas razones para presentar quejas. Las reglas sobre los procedimientos de presentación de quejas deben tener en cuenta la situación especialmente vulnerable de los menores. A menudo no entienden el significado de las obligaciones o sanciones disciplinarias que les imponen los miembros del personal, y tienen dificultades especiales para formular quejas por escrito. Por lo tanto, además del derecho a asesoramiento legal establecido en la Regla 120, debe existir un conjunto de regulaciones que garanticen la posibilidad efectiva de presentar quejas y de tener acceso a la revisión judicial de las decisiones tomadas por los organismos responsables de la ejecución de las sanciones en la comunidad o de las instituciones en las que los menores están detenidos.

Regla 121

La Regla 121 establece el derecho general de los menores que cumplen sanciones y medidas aplicadas en la comunidad o que están detenidos en instituciones, y de sus padres y responsables legales, a presentar peticiones o quejas.

Regla 122

La Regla 122.1 estipula que los procedimientos para presentar peticiones o quejas deberían ser sencillos y efectivos, y que las decisiones referentes a estas peticiones y quejas se deberían tomar sin dilación. Esto implica que los menores también puedan presentar las quejas verbalmente si no son capaces

de expresarse suficientemente bien en una declaración escrita. Además, a petición de los menores o de sus padres o responsables legales, se debería celebrar una vista oral, aunque el procedimiento en general sea por escrito. Esto queda reflejado en la Regla 122.5. La rápida toma de una decisión incluye un procedimiento para la protección provisional de los derechos del menor. Por ejemplo, la Corte Constitucional alemana ha considerado que los tribunales deben poder emitir decisiones provisionales sobre las quejas graves presentadas durante los fines de semana y los días de fiesta. Esta práctica es importante cuando en un entorno institucional se aplican inmediatamente las medidas disciplinarias y, en particular, el aislamiento (como todavía pasa en muchos países), y donde una queja presentada de acuerdo con el procedimiento normal para la presentación de quejas no suspende la ejecución del castigo.

La Regla 122.2, junto con la Regla 94.1 y el principio básico contenido en la Regla 12, destaca la prioridad de la mediación y la justicia restaurativa en conflictos que pueden ser objeto de un procedimiento de presentación de una queja. Si no se llega a un acuerdo mutuo, o si se niega una petición o se rechaza una queja, deberían explicarse al menor las razones de ello y, cuando sea apropiado, al padre o representante legal que haya presentado la queja o petición original, y deberían tener derecho a apelar a una autoridad independiente e imparcial (Regla 122.3).

La Regla 122.4 enumera algunas reglas para la autoridad independiente responsable de llevar a cabo el proceso de apelación. Debería estar integrada por personas con experiencia en asuntos de menores y se debería reunir en un lugar lo más cercano posible a la institución o lugar de ejecución de las sanciones y medidas aplicadas en la comunidad. Esta regla plasma la disposición, establecida en los instrumentos internacionales pertinentes (*véanse nº 1.4, 22.1 y 22.2 de las Reglas de Beijing*), de que haya jueces y fiscales especializados y experimentados en el ámbito de la justicia de menores.

La Regla 122.5 destaca la importancia de que los menores tengan la posibilidad de ser escuchados personalmente en los procedimientos de queja,

a fin de responder a sus necesidades especiales y tener en cuenta su limitada capacidad de expresar las quejas mediante una declaración por escrito o de comprender plenamente el contenido de un texto escrito. Si es apropiado, se pueden llevar a cabo vistas orales mediante videoconferencias o medios técnicos similares, de acuerdo con las normas internacionales.

Regla 123

La Regla 123 no necesita más explicación. No se debería castigar a los menores por el hecho de haber presentado una petición o una queja. Esto también implica que están prohibidas todas las consecuencias negativas indirectas, como son la retirada de privilegios ya concedidos, por ejemplo, el permiso de salida de la institución o condiciones menos restrictivas impuestas de acuerdo con cambios en las sanciones y medidas aplicadas en la comunidad.

Regla 124

La Regla 124 es un caso especial de aplicación de la Regla 120 porque garantiza asesoramiento legal sobre procedimientos de queja y de apelación y asistencia legal en estos asuntos cuando sea necesario en interés de la justicia.

H. Inspección y control

Reglas 125-126

Las inspecciones y los controles periódicos son instrumentos indispensables de control que pueden contribuir a preservar y proteger los derechos humanos de los infractores menores de edad en instituciones y sometidos a sanciones y medidas aplicadas en la comunidad, y, al mismo tiempo, pueden garantizar que los organismos implicados funcionen correctamente. Pueden ser llevados a cabo por órganos gubernamentales (véase la Regla 125) e independientes (véase la Regla 126.1). La Regla 126.1 permite que los menores tengan

acceso confidencial a estos organismos, por ejemplo, mediante el envío de cartas cerradas y no censuradas.

En estos controles, se debería prestar especial atención al uso de la fuerza, las restricciones, los castigos disciplinarios y otras formas de tratamiento restrictivas (véase la Regla 126.2). Todos los casos de muerte o lesiones graves de menores se investigarán sin dilación, con determinación y de manera independiente (véase la Regla 126.3). En muchos países en estos casos también se llevarán a cabo investigaciones preliminares. Por lo tanto, es muy importante que se incluya a los médicos en estas visitas de control.

Los organismos independientes deberían trabajar en estrecha colaboración con organismos internacionales como son el CPT y el Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura (véase la Regla 126.4).

Parte VI: Personal

Reglas 127-134

Las Reglas 127-134 se basan sobre todo en los principios desarrollados en la Recomendación R(97)12 sobre el personal implicado en la ejecución de sanciones y medidas, y responden a ellos.

Regla 127

La Regla 127.1 estipula que una política global referente al personal responsable de la ejecución de las sanciones y medidas aplicadas en la comunidad y de la privación de libertad de los menores se debería establecer en un documento formal que cubriera su selección, contratación, formación, situación, responsabilidad y condiciones laborales. Este documento de orientación ayudará a establecer y preservar una calidad elevada de la asistencia. En particular, todos los potenciales miembros del personal serán sometidos a rigurosa selección antes de ser contratados, a fin de verificar que no tengan antecedentes que los descalifiquen para trabajar con menores.

La Regla 127.2 especifica que esta política se debe basar en las normas éticas y profesionales fundamentales que deben guiar al personal que trabaja con menores. También debería haber un mecanismo efectivo para resolver rápida y eficientemente las violaciones de estas normas. De la misma manera, la Regla 1 de la Recomendación R(97)12 establece que esta política “explícita” (establecida en un documento formal) “debería subrayar la naturaleza ética de las responsabilidades corporativas e individuales, y se debería mencionar especialmente la adhesión nacional a los instrumentos de derechos humanos”. Las NPE también destacan la necesidad de considerar especialmente los valores éticos y de garantizar una alta calidad profesional y personal (*véanse las Normas 72.1 y 72.4 de las NPE*).

Regla 128

La Regla 128 se ocupa de la selección y la contratación del personal para trabajar con infractores menores de edad. Se deben establecer requisitos específicos no sólo referentes a las cualificaciones en educación y la experiencia profesional de los potenciales miembros del personal, sino también sobre sus aptitudes personales para tratar con menores y actuar como un modelo social positivo para ellos (Regla 128.1). En las sociedades democráticas regidas por el Estado de Derecho, los procedimientos de selección y contratación deben ser explícitos, claros, justos y no discriminatorios. En la realidad, este no es siempre el caso y, por lo tanto, esta Regla 128.2 es necesaria.

En las instituciones de menores, pero también en los lugares donde se ejecutan las sanciones y medidas aplicadas en la comunidad, es particularmente importante que haya personal de diferentes procedencias. En algunas instituciones, una gran minoría, o incluso la mayoría de los menores, proceden de entornos emigrantes o son extranjeros. Por lo tanto, la Regla 128.3 estipula, acertadamente, que la selección y la contratación del personal deberían tener en cuenta la necesidad de asegurar que haya suficientes miembros del personal con las capacidades apropiadas para comunicar y establecer contactos positivos con los menores de los que sean responsables.

Regla 129

La Regla 129 se ocupa de la formación del personal y de su formación complementaria durante el tiempo que esté contratado.

La Regla 129.1 destaca la necesidad de una adecuada formación inicial, que se debería centrar no sólo en los aspectos teóricos sino también en los prácticos del trabajo con infractores menores de edad. Es importante que esta formación no sólo promueva un mejor entendimiento del trabajo con infractores menores de edad y una mejor comprensión de sus procedencias específicas y factores de socialización, sino que también aborde los requisitos éticos de este trabajo. Esto implica el estudio en profundidad de los instrumentos de derechos

humanos, como son estas reglas, y su repercusión para el trabajo diario. Esta formación también debería capacitar al personal para trabajar con los padres y responsables legales de los menores infractores.

La Regla 129.2 subraya que la competencia profesional del personal se debe actualizar y mejorar periódicamente mediante formación en el lugar de trabajo. La Regla 129.3 indica los contenidos de la formación. Esto implica que el personal que trabaje en entornos institucionales o en la comunidad con infractores menores de edad normalmente deberá recibir una educación y formación especiales, y que las universidades y centros de enseñanza superior deberían desarrollar y ofrecer estos planes de estudio. En muchos países (como Alemania) esta educación especial consiste en un programa de dos a tres años basado en una combinación de períodos de instrucción teórica y de estancias de prácticas en lugares de trabajo. En Rusia existen establecimientos que imparten programas de educación superior muy especializada a fin de preparar al futuro personal de las instituciones. Se deberá prestar especial atención a los lugares donde la gestión de las instituciones es privada, a fin de asegurar que los miembros del personal cumplan los mismos requisitos cualitativos de alto nivel de formación y de educación complementaria que en las instituciones de gestión pública.

Regla 130

La Regla 130 se ocupa de los aspectos de control de calidad. El número de personas contratadas debería ser suficiente para que el personal pueda llevar a cabo eficientemente las diferentes tareas. Además, la Regla 130 explica que “el personal debería incluir un abanico suficientemente amplio de especialistas para responder a las necesidades de los menores a su cargo”. En el caso de los entornos institucionales, esto significa que normalmente deberían disponer de psiquiatras, psicólogos, trabajadores y asistentes sociales, educadores, profesores y formadores, e instructores de educación física y deportiva. Puede ser que las instituciones más pequeñas no puedan disponer permanentemente de toda esta variedad de especialistas. Sin embargo, en estos casos la institución puede disponer del personal adecuado mediante la formalización de contratos con especialistas de fuera de la institución. Desgraciadamente, los

niveles de lo que podría ser considerado “suficiente” son difíciles de concretar y pueden variar mucho entre diferentes instituciones y entornos. En este contexto, es preciso mencionar que la Regla 132 estipula que la contratación del personal se debería llevar a cabo “de forma que garantice la máxima continuidad en el tratamiento de los menores”. La Regla 130 es una concreción del principio básico de la Regla 15 y también corresponde a la Regla 42. Esto implica que el personal institucional debería estar equipado de manera que también le permitiera llevar a cabo trabajo de seguimiento, y que los servicios de seguimiento y otros servicios de asistencia social deberían tener el personal suficiente para trabajar en las instituciones y cooperar en la preparación para la puesta en libertad, como establecen las Reglas 102.1-102.3. La Regla 134.1, que fomenta la formación práctica y el envío en comisión de servicios del personal de entornos comunitarios a entornos institucionales y viceversa, también destaca esta idea.

En lo relativo a la cantidad mínima de personal “suficiente”, en general podríamos decir que en un entorno institucional el trabajador social o el psicólogo no deberían encargarse de más de 15 o 20 personas al mismo tiempo. En entornos comunitarios, los trabajadores sociales o agentes de libertad vigilada deberían ser suficientemente numerosos para que fuera posible la atención individual. Una carga de trabajo de más de 30 personas, que es la realidad en muchos países, es excesiva para que se pueda ofrecer una atención individual efectiva.

Regla 131

La Regla 131.1 estipula que normalmente el personal debería tener contratos permanentes. Esto también puede ser considerado como una medida de control de calidad, porque sólo el personal permanente puede desarrollar las relaciones intensivas necesarias para incrementar los efectos de rehabilitación social de la intervención. Otro elemento para desarrollar relaciones positivas puede ser la integración de voluntarios en el “equipo” institucional. En consecuencia, la Regla 131.2 estipula que se debería fomentar entre la población la participación en las tareas de rehabilitación de las instituciones y organismos que trabajen con menores infractores.

A menudo sucede que diversas autoridades públicas, organizaciones privadas y personas participan en la ejecución de una sanción o medida aplicada en la comunidad. La Regla 131.3 deja claro que la responsabilidad global de las funciones delegadas totalmente o en parte sigue recayendo sobre la autoridad responsable de la ejecución. Esta responsabilidad de asegurar el respeto de las reglas aquí especificadas recae en la autoridad durante todo el tiempo que dure el proceso de ejecución. Este es el caso tanto si se remunera a terceras personas por sus servicios como si no.

(Véase también la Norma 29 de las NESMC).

Reglas 133-134

Sólo se puede contratar y retener a personal altamente cualificado si éste disfruta de condiciones laborales y salariales adecuadas, proporcionadas a la complejidad de su trabajo. Para que exista transparencia y seguridad, las condiciones laborales y salariales del personal deberían estar vinculadas a las condiciones de otras personas contratadas en actividades profesionales similares, como son profesores, psicólogos y trabajadores sociales; además, el personal debería cobrar primas extras por el hecho de trabajar con infractores menores de edad.

Los envíos en comisión de servicios previstos por la Regla 134.1 pueden tener una función importante al dar a los participantes una idea del trabajo de otras instituciones que también trabajan con menores. Esto debería fomentar el trabajo en red y mejorar la comunicación y la coordinación del tratamiento. El mismo objetivo de asegurar una alta calidad del tratamiento y la asistencia es la base de la afirmación de la Regla 134.2 en el sentido de que “las restricciones presupuestarias no podrán llevar nunca al envío en comisión de servicios de personas que no tengan la cualificación necesaria”.

Parte VII: Evaluación, investigación, trabajo con los medios de comunicación y el público

I. Evaluación e investigación

Reglas 135-138

Como ya destaca la Recomendación R(2003)20, todas las intervenciones relacionadas con los infractores menores de edad deberían estar “basadas en la evidencia”. La Regla 5 de la Recomendación estipula que las “intervenciones con infractores menores de edad deberían estar basadas, en la medida de lo posible, en la evidencia científica de qué funciona, con quién y en qué circunstancias.” La Regla 23 de la Recomendación añade: “A fin de incrementar los conocimientos sobre qué intervenciones funcionan, se deberían asignar fondos a la evaluación científica independiente de estas intervenciones y a la divulgación de los resultados entre los profesionales.” Estas Reglas 135-138 responden a este enfoque científicamente fundamentado del desarrollo de la política penal.

Regla 135

La Regla 135 estipula que las sanciones y medidas pensadas para menores se deberían desarrollar sobre la base de la investigación y la evaluación científicas. Esto significa, además, que se deberían utilizar las conclusiones científicas más recientes y sólidas. Se deberían aplicar métodos científicos de evaluación a fin de proporcionar constantemente información a las autoridades nacionales en lo relativo a qué sanciones y medidas son más adecuadas para los infractores menores de edad.

Regla 136

La Regla 136.1 prevé la recogida de datos comparativos a fin de valorar los resultados positivos, así como también cualquier impacto negativo de la aplicación de sanciones y medidas tanto en los entornos residenciales como

comunitarios. Esta evaluación debe prestar una atención específica a las tasas de reincidencia y sus causas.

Los estudios de evaluación son difíciles, exigen mucho tiempo y son caros. Sin embargo, son indispensables para una política penal racional basada en la evidencia empírica. Por lo tanto, es preciso recomendar que las instituciones que deban llevar a cabo la investigación sean financiadas de una manera que también permita la investigación evaluativa a largo plazo (Véanse también las Reglas 136.3 y 137 más adelante).

Así mismo, es importante que se recojan datos que describan las condiciones de trabajo del personal. Esto lo subrayan los principios básicos establecidos por las Reglas 18 y 19, que destacan que el personal presta un servicio público importante y que se debería disponer de recursos y personal suficientes. A fin de que se pueda efectuar un juicio evaluativo de la idoneidad de la cantidad de personal y de las condiciones de trabajo de sus miembros, deberán llevarse a cabo estudios empíricos de su situación y percepciones (véase la Regla 136.2). La Regla 136.2 menciona la necesidad de recoger y cotejar datos empíricos sobre las circunstancias sociales de los infractores menores de edad y sobre las condiciones en las instituciones donde puedan estar detenidos los menores. Son necesarios también estudios específicos de las circunstancias de determinados grupos, como son infractores jóvenes inmigrantes, infractores extranjeros y mujeres infractoras, a fin de identificar las dificultades específicas de reinserción social de estos grupos de infractores menores de edad especialmente vulnerables.

La Regla 136.3 clarifica que los datos recogidos deberían permitir comparaciones regionales y de otro tipo (por ejemplo, longitudinales). Por lo tanto, las autoridades deberían establecer sistemas diferenciados de recogida de datos estadísticos.

Regla 137

La investigación empírica debería ser desarrollada principalmente por departamentos o unidades de investigación independientes (por ejemplo,

universidades). Sin embargo, a menudo existen problemas de financiación. Por lo tanto, la Regla 137 dispone que “se impulsará la investigación criminológica en todos los aspectos del tratamiento de menores por parte de organismos independientes mediante la provisión de apoyo financiero y el acceso a datos e instituciones.” Las instituciones de investigación gestionadas por el Estado también pueden servir para promover una investigación criminológica adecuada en este campo si son suficientemente independientes y los resultados a los que lleguen son sometidos a una evaluación imparcial. La credibilidad de la investigación en la comunidad en general sólo se preservará si se publican los resultados de la investigación en todos los casos, también cuando la investigación haya sido encargada por las autoridades públicas. Por lo tanto, las autoridades públicas deberían otorgar contratos a investigadores independientes y permitir la publicación de las conclusiones científicas aunque éstas no sean favorables a las autoridades u organismos responsables de las sanciones o medidas aplicadas en la comunidad o de las instituciones de privación de libertad.

Toda investigación y publicación de datos sobre infractores menores de edad, y también sobre los miembros del personal (véase la Regla 136.2), debería respetar la intimidad y satisfacer las normas de la legislación nacional e internacional sobre protección de datos (Regla 138).

J. Trabajo con los medios de comunicación y el público

Reglas 139-141

El trabajo con los medios de comunicación y el público es muy importante. Los medios de comunicación pueden tener mucha influencia en el desarrollo de la política penal. Se les debería animar no sólo a informar de los acontecimientos individuales sensacionalistas, como son las fugas de las instituciones, sino también a presentar una perspectiva más amplia del trabajo con infractores menores de edad. Los organismos y ministerios responsables de las sanciones y medidas aplicadas en la comunidad y de las instituciones de privación de libertad están interesados en una información racional y exacta no sólo de los hechos aislados sino también de la situación de los menores sometidos a estas

sanciones, sus condiciones de vida y los efectos de las medidas educativas y formativas en general. Los grandes medios de comunicación deberían informar a los ciudadanos de los problemas y las dificultades a los que se enfrentan las autoridades en su intento de reinserir a los menores en la sociedad. Deberían dejar claro que ésta es una tarea general de toda la sociedad, no sólo de los profesionales. Las informaciones sobre la justicia penal de menores deberían evitar crear o incrementar los prejuicios sobre los infractores menores de edad. En este contexto, la Regla 25 de la Recomendación R(2003)20 afirma, acertadamente: “Para contrarrestar las percepciones claramente negativas, informar a la opinión pública y aumentar la confianza de la población, se deberían desarrollar estrategias de información sobre la delincuencia de los menores de edad y la tarea y la efectividad del sistema de justicia de menores, recurriendo a toda una diversidad de medios, incluidos la televisión e internet. Esto se debería llevar a cabo sin revelar información personal u otros datos que puedan llevar a la identificación de los infractores o de las víctimas.”

Regla 139

Toda información racional depende de la información que den las autoridades responsables. Por lo tanto, la Regla 139.1 establece que se debería proporcionar periódicamente a los medios de comunicación y al público información factual sobre las condiciones en las instituciones de privación de libertad para menores y de las gestiones emprendidas para la ejecución de sanciones y medidas para menores aplicadas en la comunidad. Además, se les debería informar de los objetivos generales y específicos de las sanciones y medidas aplicadas en la comunidad y de la privación de libertad de los menores, así como también del trabajo del personal, a fin de facilitar una mejor comprensión, por parte de los medios de comunicación y de la sociedad en general, de la función de estas sanciones o medidas (Regla 139.2).

Regla 140

Es importante que las autoridades responsables de los aspectos de protección social, salud mental y justicia preparen informes periódicos e información estadística sobre la ejecución de sanciones y medidas aplicadas en la

comunidad, y sobre las instituciones de privación de libertad para infractores menores de edad. Por lo tanto, se recomienda que, como mínimo una vez cada dos años, las autoridades responsables publiquen un informe sobre la evolución de las condiciones de detención en las instituciones de menores y la ejecución de sanciones y medidas aplicadas en la comunidad. Muchos países van más lejos y publican informes anuales sobre sus prisiones y servicios de libertad vigilada, así como también sobre sus instituciones u organismos. Por lo tanto, en la mayoría de casos esta regla no planteará problemas prácticos.

Regla 141

Las instituciones de privación de libertad deberían seguir una política de transparencia. Los directores de estas instituciones en principio deberían “abrir las puertas” a la comunidad y al público. La Regla 141 estipula que se dé acceso a los medios de comunicación y a los miembros del público con un interés profesional en aspectos relativos a los menores (por ejemplo, estudiantes de Derecho o de trabajo social, investigadores, etc.) a las instituciones donde están detenidos los menores, siempre que se protejan la intimidad y otros derechos de los menores.

Abrir al público las instituciones de privación de libertad y los lugares donde se ejecuten las sanciones y medidas aplicadas en la comunidad también quiere decir invitar a participar a los voluntarios que presten servicios relacionados con las sanciones o medidas aplicadas en la comunidad y la privación de libertad de los menores. Las autoridades deberían animar a los ciudadanos a presentarse como voluntarios para estas tareas (véase también la Regla 131.2). De esta manera se puede promover más la comprensión del público y de la sociedad en general hacia el hecho de que la reinserción de los infractores menores de edad es una labor de toda la sociedad.

Parte VIII: Actualización de las reglas

Regla 142

Esta regla es idéntica a la Norma 108 de las NPE. Como se estipula en el comentario a la Norma, el conocimiento de las buenas prácticas evoluciona constantemente a medida que evolucionan las propias sociedades. Por lo tanto, en este caso también es esencial que las Reglas europeas para infractores menores de edad sometidos a sanciones o medidas también reflejen esta evolución a fin de garantizar la calidad del tratamiento y la rehabilitación de los menores, finalidades que benefician su interés superior así como también el interés de la sociedad. Se debería establecer un mecanismo apropiado para garantizar la revisión y la actualización periódicas de estas reglas, sobre la base de la investigación y la evaluación científica así como también sobre la base de la evolución que se produzca en otros instrumentos legales internacionales en el ámbito de la justicia de menores.

Anexo

Tabla 1: Comparación de las edades de responsabilidad penal en Europa

País	Edad mínima para medidas educativas del juez de familia /tribunal de menores (ley de protección de menores)	Edad de responsabilidad penal (derecho penal de menores)	Plena responsabilidad penal (se puede/se debe aplicar la legislación penal de adultos; se pueden aplicar la justicia de menores o sanciones previstas en la justicia de menores)	Rango de edades para la detención/custodia de menores o formas similares de privación de libertad
Austria		14	18/21	14-27
Bélgica		18	16**/18	Sólo instituciones de protección social
Bulgaria		14	18	14-21
Croacia		14/16*	18/21	14-21
Chipre		14	16/18/21	14-21
República Checa		15	18/18 + (sentencia mitigada)	15-19
Dinamarca****		15	15/18/21	15-23
Estonia		14	18	14-21
Finlandia****		15	15/18	15-21
Francia	10	13	18	13-18 + 6 m./23
Alemania		14 18/21	18/21	14-24
Grecia	8	13	18/21	13-21/25
Hungría		14	18	14-24
Irlanda		10/12/16*	18	10/12/16-18/21
Italia		14	18/21	14-21
Letonia		14	18	14-21
Lituania		14***/16	18/21	14-21
Moldavia		14***/16	14/16	14-21
Montenegro		14/16*	18/21	14-23
Países Bajos		12	16/18/21	12-21
Noruega****		15	18	15-21

Polonia	13	15/17/18	13-18/15-21
Portugal	12	16/21	12/16-21
Rumanía	14/16	18/(20)	16-21
Rusia	14 ^{***} /16	18/21	14-21
Serbia	14/16*	18/21	14-23
Eslovaquia	14/15	18/21	14-18
Eslovenia	14 ^{***} /16	18/21	14-23
España	14	18	14-21
Suecia ^{****}	15	15/18/21	15-25
Suiza	10	18/25 ^{*****}	10-22/17-25/30
Macedonia	14 ^{***} /16	14/16	14-21
Turquía	12	15-18	12-18/21
Ucrania	14 ^{***} /16	18-21	14-21
Reino Unido:	10/12/15*	18	10/15-21
Inglaterra y Gales			
Reino Unido:	10	17/18/21	10-16/17-21
Irlanda del Norte			
Reino Unido:	16	16/21	16-21
Escocia			
Bielorrusia	14 ^{***} /16	14/16	14-21

* Mayoría de edad penal referente a la detención de menores (reclusión de menores, etc.)

** Sólo para infracciones de tráfico y excepcionalmente para delitos muy graves

*** Sólo para delitos graves

**** Sólo mitigación de la sentencia sin legislación independiente para la justicia de menores

***** Medida de custodia especial para adultos jóvenes de 18 a 25 años