

Decálogo para una justicia penal de menores equitativa y eficaz



Introducción

La mayoría de los niños y niñas –entendiéndose por tales los menores de 18 años¹- que tienen conflictos con la justicia provienen de comunidades marginadas y empobrecidas, y su participación en actos delictivos suele reflejar la incapacidad del estado para protegerles o para asegurar su bienestar². En muchos países son difusos los límites que diferencian a los niños y niñas que delinquen de aquellos que precisan protección como, por ejemplo, los niños y niñas que viven en la calle, los que padecen enfermedades mentales y los que trabajan en la industria del sexo. Como resultado, niños y niñas que necesitan apoyo por parte de los organismos de protección y bienestar infantil pueden encontrarse, muy al contrario, con que se criminaliza su conducta. Además, los delitos cometidos por jóvenes a menudo suscitan miedo en la sociedad, un temor que con frecuencia alimentan los medios de comunicación y que no guarda proporción con la realidad. En numerosos países, pese a que la población de menores de 18 años supera el 50%, la cantidad de delitos cometidos por éstos suele ser relativamente baja, siendo los adultos quienes perpetran el mayor número de actos delictivos³.

El temor a que se les acuse de “permisividad” frente a la delincuencia podría inducir a los estados a obviar las pruebas, cada vez más profusas, que demuestran que el trato severo a los niños y niñas que tienen conflictos con la justicia es contraproducente y no contribuye a mitigar la delincuencia⁴. El estigma derivado del contacto con el sistema de justicia penal puede perjudicar las perspectivas a largo plazo de un niño o niña⁵. Privar de libertad a un menor de edad puede acarrear gravosos perjuicios psicológicos y físicos a largo plazo, al tiempo que el hacinamiento y las deficientes condiciones de la detención amenazan su desarrollo, su salud y su bienestar⁶. Las niñas corren un gran riesgo de sufrir abusos sexuales y de padecer problemas de salud mental como consecuencia de la detención. Apartar a los niños y niñas de su entorno familiar y comunitario y privarles de oportunidades educativas y profesionales en periodos de su vida que son fundamentales y formativos, puede agravar su situación de marginación y de desventaja social y económica.

Así y todo, en muchos países se arresta a niños y niñas por delitos relativamente menores, se les somete a detención preventiva durante largos periodos de tiempo, se les imponen penas privativas de libertad de larga duración y se les trata como adultos en los sistemas de justicia penal. Según cálculos de UNICEF, existen en todo el mundo más

de un millón de menores de 18 años privados de libertad, muchos de los cuales permanecen detenidos junto con adultos⁷.

Reforma Penal Internacional y miembros del Grupo Interinstitucional sobre Justicia Juvenil sostienen la opinión de que todo sistema de justicia penal de menores debería ser acorde con las normas internacionales, promover el bienestar del menor de edad y dar una respuesta proporcionada a la naturaleza del delito, teniendo a su vez en cuenta las características individuales del niño o niña. Debería tener por objeto prevenir la delincuencia, tomar decisiones en el mejor interés del menor de un modo equitativo y adecuado a su desarrollo, abordar las causas básicas del delito, y procurar la rehabilitación y la reinserción de los menores de edad a fin de que puedan desempeñar un papel constructivo en la sociedad en el futuro. En la medida de lo posible, debería tratar los delitos cometidos por menores de edad fuera del sistema formal de justicia penal.

En el decálogo que figura a continuación se exponen algunas medidas con las que los responsables de la formulación de leyes y políticas y los profesionales de la justicia penal pueden dar una respuesta eficaz y constructiva a los niños y niñas que tienen conflictos con la justicia, centrándose en la prevención, en la remisión de los menores de edad fuera del sistema de justicia de adultos, y en la rehabilitación y la promoción de formas de sanción distintas de la reclusión. Este decálogo se basa en instrumentos internacionales pertinentes como la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores, las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil, las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad, las Directrices de acción sobre el niño en el sistema de justicia penal, las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos y las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las mujeres reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes, que comprenden normas específicas referidas a las niñas.

Reforma Penal Internacional y Grupo Interinstitucional sobre Justicia Juvenil, agosto de 2012

Véase a continuación el decálogo completo

Decálogo para una justicia penal de menores equitativa y eficaz

1. Crear e implantar una estrategia de prevención de la delincuencia en la infancia

Cualquier insistencia es poca en lo concerniente a la importancia de evitar que los niños y niñas entren en conflicto con la justicia⁸. Un sistema de protección de la infancia que acometa la prevención de la delincuencia abordando las causas originarias de problemas sociales como la pobreza y la desigualdad y haciendo hincapié en la inclusión y el acceso a servicios básicos puede ser de enorme importancia para la infancia. No obstante, las políticas deberían también dirigirse de forma específica a los niños y niñas que corren el riesgo de incurrir en conflictos con la justicia como grupo particular. Deberían alentar la socialización y la integración de los niños y niñas a través de sus familias, comunidades, grupos de compañeros, escuelas, la participación en organizaciones de voluntariado, y mediante la formación profesional y el empleo. Deberían asimismo contemplar el apoyo a las familias especialmente vulnerables y promover la enseñanza de los derechos humanos en las escuelas y a través de los medios de comunicación. Es de particular importancia asegurar que estas intervenciones lleguen a aquellos menores de edad que presentan un mayor riesgo de participar en actos delictivos, como los niños y niñas marginados de las familias de ingresos más bajos y los que viven en instituciones u hogares de guarda.

2. Recabar datos e información fidedigna acerca de la administración de la justicia penal de menores y emplearlos para dotar de contenido la reforma de políticas

Es de vital importancia que los estados entiendan qué mecanismos resultan eficaces en su contexto concreto para evitar que los menores de edad cometan delitos y asegurar que no reincidan. Así pues, es importante que los estados recopilen datos precisos y desglosados referidos a la práctica y la administración de la justicia penal juvenil. Como mínimo, sería necesario el registro y el uso estratégico de los datos y la información siguientes: número de casos de delincuencia juvenil atendidos (número de incidentes referidos a la policía, cantidad de niños y niñas imputados, número de niños y niñas detenidos y el tipo de instalación, etc.); datos sobre las características del caso (tipos de delitos, edad de los delincuentes, género, magnitud de las sentencias impartidas, niveles educativos, etc.) y datos acerca de los recursos (los costes relacionados con la administración del sistema de justicia juvenil). Esto contribuye a que los Estados puedan determinar las tendencias delictivas y ponderar la eficacia de las medidas y los programas adoptados. Los “Quince indicadores de justicia juvenil”, compilados por UNICEF/UNODC (2006) constituyen un marco básico para cuantificar y recabar información específica con miras a mostrar y valorar adecuadamente la situación de los niños y niñas que tienen conflictos con la justicia⁹. La

supervisión y la evaluación periódicas de las medidas y programas permiten asegurar la aplicación eficaz de los recursos por parte de los estados y la mejora constante de las intervenciones. Los estados deberían abordar los errores de concepto imperantes en la sociedad en relación los menores de edad que tienen conflictos con la justicia mediante la diseminación responsable de información y datos pertinentes acerca de la delincuencia y de los programas e iniciativas que han sido útiles para mitigarla. Debería estimularse a los medios de comunicación a que, en sus alusiones a los niños y niñas que delinquen, se basen en informaciones y datos precisos.

3. Aumentar la edad de responsabilidad penal

Los estados deberían fijar una edad mínima de responsabilidad penal tan alta como sea posible teniendo en cuenta la madurez psíquica, emocional e intelectual de los niños y niñas; el Comité de los Derechos del Niño manifiesta que dicha edad mínima no debería ser inferior a 12 años y, preferiblemente, superior¹⁰. Bajo ninguna circunstancia debería procesarse a niños y niñas de una edad inferior a la edad de responsabilidad penal en el sistema de justicia penal. Algunos países continúan aplicando la doctrina *doli incapax*, según la cual es preciso probar que los niños y niñas de un determinado tramo de edad por encima de la edad mínima de responsabilidad penal poseen la madurez que se exige para que se les considere responsables penalmente. Los estados deberían revocar este principio *doli incapax*, debido al extendido abuso que se ha hecho del mismo, y fijar una edad mínima de responsabilidad penal no inferior a los 12 años.

4. Disponer un sistema de justicia penal juvenil separado que cuente con personal formado

En muchos países se somete a los niños y niñas que tienen conflictos con la justicia al sistema de justicia penal de adultos, en el que la consideración a su edad, a su vulnerabilidad y a su derecho a una protección especial es nula o inexistente¹¹. Debería crearse un sistema separado para atender a todos aquellos niños y niñas que superen la edad de responsabilidad penal y tengan menos de 18 años, debiendo emplearse desde el momento del primer contacto con la justicia hasta que finalice toda relación con el sistema judicial. Este sistema separado debería emplearse con independencia de la naturaleza del delito y, en función de los recursos disponibles, contar con autoridades e instituciones separadas y especializadas, en particular dependencias separadas dentro de los puestos de policía y unos tribunales separados, que se dispondrán y equiparán teniendo en cuenta las necesidades de la infancia y se dotarán de jueces especializados. Todas las personas que trabajen en el sistema de justicia penal de menores –como los abogados, los jueces, la policía, los empleados de los servicios de detención, el personal de prisiones y los trabajadores sociales– deberían recibir formación continua y especializada de forma periódica.

5. Abolir los delitos en razón de la condición personal

Entre los delitos en razón de la condición personal figuran el absentismo escolar, las escapadas del hogar, la infracción del toque de queda, o la posesión de alcohol o tabaco. Dichas conductas no serían delito si las cometiera un adulto, pero en el caso de un menor de edad pueden acarrearle el arresto o la detención simplemente en razón de su edad. Los delitos en razón de la condición personal se centran de forma desproporcionada en regular la conducta de las niñas y la de los niños y niñas pobres, desfavorecidos o que trabajan o viven en las calles y que, por ende, pasan gran parte de su tiempo fuera del hogar. Estos delitos deberían abolirse, abordando en su lugar la conducta causante mediante mecanismos interinstitucionales de protección de la infancia que comprendan sistemas de remisión y medidas preventivas¹².

6. Asegurar que los niños y niñas disfrutan del derecho a ser escuchados

El Artículo 12 de la Convención garantiza a todos los niños y niñas con capacidad para formular una opinión el derecho a expresarla libremente en relación a todas las cuestiones que les afecten, debiendo darse a dicha opinión la importancia adecuada en función de la edad y el grado de madurez del niño o niña. Los menores de edad deberían, de manera especial, gozar de la oportunidad de que se les escuche en cualquier procedimiento judicial o administrativo que les afecte. El sistema de justicia penal en su conjunto puede arredrar e intimidar a los menores de edad que tienen conflictos con la justicia, de manera que necesiten ayuda para ejercer su derecho a ser escuchados. Este es concretamente el caso de los niños y niñas que enfrentan obstáculos como una discapacidad o que precisan un intérprete. Los niños y niñas deberían recibir asistencia jurídica, o de otro tipo, a fin de asegurar que pueden expresarse en todas las etapas de un procedimiento.

7. Invertir en la remisión de los menores de edad fuera del sistema formal de justicia penal

Cuando el menor de edad admite la comisión del delito y se aviene voluntariamente a participar en las medidas de remisión, esta remisión fuera del sistema formal de justicia penal puede tener numerosos efectos positivos: puede reducir los índices de reincidencia, evitar la estigmatización de los niños y niñas, estimular la reparación del daño ocasionado a las comunidades, y con un coste muy inferior al de los procedimientos judiciales y la detención. Dicha remisión no debería limitarse a los primodelincuentes o a delitos menores, sino que debería aplicarse ampliamente a los de menores de edad. La policía, los fiscales y los jueces deberían estar facultados para remitir los casos de menores de edad inmediatamente después del primer contacto con la justicia y hasta la celebración de la primera vista. Dicha facultad debería regularse y evaluarse a fin de asegurar que se emplea con discreción en el mejor interés del niño o niña. Las medidas de remisión deberían practicarse en el contexto de las comunidades y aplicar, si hay lugar, mecanismos reparativos. La remisión debería efectuarse teniendo en cuenta las necesidades de cada género, conforme a lo previsto en las Reglas de Bangkok.

8. Emplear la detención como último recurso

La inmensa mayoría de los niños y niñas privados de libertad lo están por causa de una detención preventiva. Este tipo de detención debería utilizarse sólo en circunstancias excepcionales (cuando sea necesario asegurar la comparecencia del niño o niña en el tribunal o cuando el menor de edad suponga un peligro inmediato para sí mismo o para los demás) y únicamente durante periodos de tiempo breves. La libertad bajo fianza y otras formas de libertad condicional deberían acompañarse de medidas que comporten la orientación y la supervisión del niño o niña durante este tiempo. La prisión después de la condena deberá, asimismo, emplearse sólo en último extremo y durante el menor tiempo posible, en aquellas situaciones en las que el menor de edad que haya sido condenado por un delito de violencia o haya participado repetidamente en delitos graves y no exista otra medida adecuada que pueda aplicarse. Nunca debería condenarse a los menores de edad a cadena perpetua sin posibilidad de puesta en libertad, ni a la pena de muerte. En aquellos casos en que la ley contemple este tipo de penas, deberían adoptarse medidas encaminadas a abolirlas. La especial vulnerabilidad de las niñas debería también tenerse en cuenta a la hora de dictar sentencia.

Si bien es cierto que los niños y niñas no pueden delinquir mientras se encuentran detenidos, existen pocos indicios que sugieran que la detención contribuye realmente a evitar la reincidencia o que disuade de la comisión de delitos futuros. Debería exigirse en el código deontológico o en las directrices sobre las mejores prácticas en la emisión de sentencias por parte de los jueces que, antes de dictar una sentencia con pena privativa de libertad, se tenga siempre en cuenta la posibilidad de recurrir a alternativas no privativas de la misma. Todos los menores de edad que estén detenidos deberían permanecer en instalaciones separadas de las de los adultos, y las niñas, a su vez, separadas de los niños. Las instalaciones de detención en las que se encuentren los menores de edad deberán ser objeto de inspección y supervisión por parte de organismos independientes ajenos al control de la autoridad administrativa que gobierne el sistema de prisiones, y los niños y niñas deberían contar con un acceso adecuado a mecanismos de reclamación.

9. Formular e aplicar programas de reinserción y rehabilitación

En los casos en que la detención del menor de edad sea lo adecuado, desde el mismo momento de la llegada del niño o niña, la institución correspondiente debería tener por objetivo prioritario de todas las políticas y procesos su rehabilitación y reinserción. La rehabilitación resultará mucho más eficaz en entornos que sean lo suficientemente reducidos como para ofrecer un trato individualizado, donde los niños y niñas se sientan seguros y protegidos, cuenten con una atención sanitaria adecuada y les resulte fácil integrarse en la vida social y cultural de la comunidad que acoge la instalación. Las instituciones deberían alentar el contacto con la familia y con otras redes de apoyo social a los menores de edad, deberían brindarles oportunidades para adquirir habilidades básicas mediante actividades educativas, de formación profesional, culturales y recreativas, así como promover servicios que les ayuden a reinsertarse en la sociedad. Sería conveniente abordar las necesidades individuales de los menores de edad tales como los problemas de salud mental, la drogadicción, la búsqueda de empleo y el asesoramiento familiar.

10. Prohibir y prevenir todas las formas de violencia contra los niños y niñas que tienen conflictos con la justicia

Es un hecho bien documentado que los niños y niñas que están bajo arresto y detención son vulnerables a sufrir violencia, maltrato, abandono y explotación por parte de la policía, de otros detenidos y del personal de las instalaciones de detención¹³. Existen una serie de factores que contribuyen a esta violencia, entre ellos el hecho de que a menudo el maltrato no se denuncia y por lo tanto permanece oculto, que no se exige a los perpetradores la responsabilidad del delito, que no suele ser éste un problema prioritario para los responsables de la formulación de políticas, que los profesionales no cuentan con la formación adecuada, y que las instalaciones de detención carecen de mecanismos eficaces de supervisión e inspección.

Entre las medidas de eficacia probada para prevenir, detectar y remediar la violencia contra los niños y niñas detenidos figuran las siguientes: la comparecencia obligatoria de los progenitores o de adultos con grado de parentesco pertinente y el acceso a asistencia letrada durante la detención policial; la reducción del número de niños y niñas a los que se somete a detención; la separación de los menores de edad de los adultos en todos los entornos de detención; la prestación de servicios de atención sanitaria adecuados; la dotación de las instalaciones de detención con personal debidamente formado, capacitado y remunerado; la prohibición del castigo corporal como medida disciplinaria en los menores de edad privados de libertad; el registro sistemático de los casos de violencia contra niños y niñas; la existencia de mecanismos de reclamación que se adapten a las necesidades de la infancia; el control de los lugares de detención por medio de visitas de inspección; y la prestación de unos servicios de compensación y reinserción social a los niños y niñas que hayan experimentado violencia¹⁴.

Notas

- 1 Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, Artículo 1º
- 2 Conclusión alcanzada a partir de estudios realizados en una serie de jurisdicciones distintas; véanse, entre otros, los datos procedentes de *The Right Not to Lose Hope: Children in Conflict with the Law – A policy analysis and examples of good practice* (Save the Children: 2005), pág. 18. Entre otros ejemplos se cita un estudio acerca de los niños y niñas que tienen conflictos con la justicia realizado en tres distritos de Uganda, en el que se concluye que el 70% de estos menores de edad alegaron como motivo principal para robar la necesidad de satisfacer sus necesidades propias, en especial la de alimento. Véanse asimismo los datos procedentes de *Blind Alley; Juvenile Justice in India* (Haq: 2010) pág. 16, documento en el que se citan estadísticas de la Oficina Nacional de Antecedentes penales que revelan que los niños y niñas que tienen conflictos con la justicia en la India provienen, en proporción desmedida, de entornos pobres. Véase también *Punishing Disadvantage: a profile of children in custody* (Prison Reform Trust: 2010) pág. viii, documento en el que se afirma que los niños y niñas que tienen conflictos con la justicia en el Reino Unido “experimentan dimensiones múltiples de tipos distintos de desventajas complejas”.
- 3 *The Right Not to Lose Hope: Children in Conflict with the Law – A policy analysis and examples of good practice* (Save the Children: 2005), pág. 11. A partir de un estudio practicado en Europa se calculaba que menos del 15% de los delitos habían sido cometidos por menores de 18 años.
- 4 Los estudios revelan que el índice de condenas repetidas a menores de edad que han estado previamente detenidos no es muy distinto, o es superior, al de los menores de edad que han recibido penas no privativas de libertad. *Juvenile reconivction: results from the 2003 cohort* (Home Office Report: 2005)
- 5 En las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (las Directrices de Riad) se manifiesta en el párrafo 5 (f) que “la conciencia de que, según la opinión predominante de los expertos, calificar a un joven de ‘extraviado’, ‘delincuente’ o ‘pre delincuente’ a menudo contribuye a que los jóvenes desarrollen pautas permanentes de comportamiento indeseable”.
- 6 El Estudio de las Naciones Unidas sobre la violencia contiene amplias pruebas de cómo la detención puede afectar negativamente los derechos de la infancia – Paulo Sérgio Pinheiro, *Informe Mundial sobre la violencia contra los niños y niñas*, Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, Ginebra (2006)
- 7 Estas cifras provienen originalmente del informe de la conferencia celebrada por Defensa de Niños y Niñas Internacional bajo el lema *Niños entre rejas: una perspectiva de los derechos del niño – Informe de la conferencia* (DCI/ Kids Behind Bars: 2005), pág. 7.
- 8 Para una orientación detallada en materia de prevención, véanse las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad), Resolución 45/112 de la Asamblea General del 14 de diciembre de 1990; véase también Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, *Observación General nº 10 del Comité de los Derechos del Niño* (2007): *Los derechos del niño en la justicia de menores*, 25 de abril de 2007, CRC/C/GC/10, párrafos 15-21
- 9 Véase el Manual para cuantificar los indicadores de la justicia de menores, UNODC y UNICEF (2006)
- 10 Véase Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, *Observación General nº 10 del Comité de los Derechos del Niño* (2007): *Los derechos del niño en la justicia de menores*, 25 de abril de 2007, CRC/C/GC/10, párrafos 30-35
- 11 Véase Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, *Observación General nº 10 del Comité de los Derechos del Niño* (2007): *Los derechos del niño en la justicia de menores*, 25 de abril de 2007, CRC/C/GC/10, párrafos 90-95
- 12 Para más información acerca de sistemas de integrales de protección de la infancia, véase la Estrategia de protección de la infancia de UNICEF E/ICEF/2008/5/Rev.1. (2008)
- 13 Véase, passim, Paulo Sérgio Pinheiro, *Informe Mundial sobre la violencia contra los niños y niñas*, Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, Ginebra (2006). Véase asimismo *Sexual Violence in Institutions, including in detention facilities*, Declaración realizada por Manfred Nowak, Relator Especial sobre tortura y otros tratamientos o castigos crueles, inhumanos o degradantes (2010)
- 14 Para un examen detallado de las medidas dirigidas a abordar la violencia contra los niños y niñas detenidos, véase el *Informe Conjunto de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Representante Especial del Secretario General sobre la violencia contra los niños en el sistema de justicia juvenil*, A/HRC/21/25 (2012)

Este material ha sido financiado por UK aid, del Gobierno de Reino Unido. No obstante, las opiniones expresadas no necesariamente reflejan las políticas oficiales del Gobierno de Reino Unido.

Penal Reform International
 First Floor
 60–62 Commercial Street
 London E1 6LT
 United Kingdom
 Tel: +44 (0) 20 7247 6515
 Fax: +44 (0) 20 7377 8711
 Email: publications@penalreform.org
www.penalreform.org

Reforma Penal Internacional (RPI) es una organización internacional no gubernamental dedicada a la reforma de la justicia penal en todo el mundo. RPI cuenta con programas regionales en el Oriente Medio y África del Norte, Europa Central y del Este, Asia Central y el Cáucaso Meridional. Si desea recibir el **boletín mensual** de Reforma Penal Internacional, suscríbese en <http://www.penalreform.org/keep-informed>.

El Grupo Interinstitucional sobre Justicia Juvenil está integrado por 13 organismos de las Naciones Unidas que participan activamente en la justicia juvenil. Si desea recibir el boletín del Grupo Interinstitucional sobre Justicia Juvenil, suscríbese en <https://www.ipji.org/contact-us/>