



Àmbit social i criminològic

DOCUMENTOS DE TRABAJO

CONSEJO de EUROPA

Recomendación CM/Rec (2014)3 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a los delincuentes peligrosos

Traducción realizada por el Centro de Estudios Jurídicos y Formación especializada del departamento de Justicia de la Generalidad de Catalunya



Recomendación CM/Rec (2014)3 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a los delincuentes peligrosos

*(Adoptada por el Comité de Ministros el 19 de febrero de 2014
en la 1192 reunión de los delegados de los ministros)*

El Comité de Ministros, en virtud del artículo 15.b del Estatuto del Consejo de Europa,

Considerando que el objetivo del Consejo de Europa es conseguir una unión más fuerte entre sus miembros, en particular mediante la armonización de las leyes sobre asuntos de interés común;

Considerando el enfoque específico necesario en cuanto a los delincuentes peligrosos detenidos en las cárceles de sus Estados miembros;

Reconociendo las dificultades con que se encuentran los Estados europeos para conciliar los derechos de los delincuentes peligrosos con la necesidad de garantizar la seguridad de la sociedad;

Considerando la pertinencia de los principios contenidos en las convenciones y las recomendaciones anteriores del Consejo de Europa, y en particular:

- el Convenio de protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales (STE núm. 5);
- el Convenio sobre el traslado de las personas condenadas (STE núm. 112);
- el Convenio sobre la protección de los niños contra la explotación y los abusos sexuales (STCE núm. 201);
- la Recomendación Rec(82)17 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la detención y el tratamiento de los detenidos peligrosos;

- la Recomendación Rec(92)17 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la coherencia en las condenas;
- la Recomendación Rec(97)12 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el personal encargado de aplicar las sanciones y las medidas;
- la Recomendación Rec(98)7 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a los aspectos éticos y organizativos de la asistencia sanitaria en la cárcel;
- la Recomendación Rec(2000)20 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el papel de la intervención psicosocial precoz en la prevención de comportamientos criminales;
- la Recomendación Rec(2000)22 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a mejorar la aplicación de las normas europeas sobre las sanciones y las medidas aplicadas en la comunidad;
- la Recomendación Rec(2003)23 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la gestión por parte de las administraciones penitenciarias de los condenados a cadena perpetua y otros detenidos de larga duración;
- la Recomendación Rec(2004)10 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la protección de los derechos humanos y de la dignidad de las personas con trastornos mentales;
- la Recomendación Rec(2006)2 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre las normas penitenciarias europeas;
- la Recomendación CM/Rec(2008)11 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre las normas europeas para los delincuentes menores de edad sometidos a sanciones o medidas;
- la Recomendación CM/Rec(2010)1 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre las normas del Consejo de Europa relativas a la *probation*;

- la Recomendación Rec(2014)4 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la vigilancia electrónica;

Considerando los principios constitucionales, las tradiciones jurídicas y la independencia de las autoridades judiciales en los Estados miembros;

Reconociendo que esta recomendación no contiene ninguna obligación para los Estados miembros de introducir la detención preventiva de seguridad o la vigilancia preventiva en el derecho nacional;

Reconociendo que esta recomendación podría aplicarse de conformidad con la ley nacional, *mutatis mutandis* en casos distintos de los previstos en la recomendación;

Reconociendo que toda una serie de autoridades y de servicios tratan con delincuentes peligrosos, y que estas entidades necesitan un conjunto coherente de principios directores de acuerdo con las normas del Consejo de Europa,

Recomienda a los Estados miembros del Consejo de Europa:

- inspirarse, en cuanto a su legislación, sus políticas y sus prácticas, en las normas establecidas en el anexo de esta recomendación;
- velar porque esta recomendación y su comentario se traduzcan y se difundan a todas las autoridades, organismos, profesionales y asociaciones que tratan con delincuentes peligrosos, y también a los mismos delincuentes.

Parte I – Definiciones y principios básicos

Definiciones

1. A los efectos de esta recomendación:

a. Un delincuente peligroso es una persona que ha sido condenada por un crimen sexual o con violencia de una gravedad extrema contra una o varias personas y que presenta una probabilidad muy elevada de reincidir cometiendo otros crímenes sexuales o violentos de una gravedad extrema contra las personas.

b. La violencia puede definirse como el uso intencionado de la fuerza, tanto si es una amenaza como si es real, contra una o varias personas, que conlleva, o corre un gran riesgo de comportar, daños físicos o psicológicos, o la muerte. Esta definición identifica cuatro medios por los que puede infligirse la violencia: agresión física, sexual o psicológica, y secuestro.

c. El riesgo se define como la probabilidad elevada de volver a cometer un crimen sexual o con violencia de una gravedad extrema contra una o varias personas.

d. La evaluación del riesgo es el proceso que permite entender el riesgo, examinando la naturaleza, la gravedad y el ciclo de las infracciones; identifica las características de los delincuentes y las circunstancias que contribuyen a determinar esta situación, y ayuda a determinar las decisiones y las medidas pertinentes que se deben tomar para reducir el riesgo.

e. La gestión del riesgo es el proceso que consiste en seleccionar y aplicar una serie de medidas de intervención —dentro del marco penitenciario y fuera de la institución, y después de la liberación o bien en el marco de una vigilancia preventiva— con el objetivo de reducir el riesgo de graves crímenes sexuales o con violencia contra una o varias personas.

f. El tratamiento incluye, sin limitarse a ello, la atención médica, psicológica y/o social con fines terapéuticos. Puede servir para reducir el riesgo que representa la persona e incluir medidas destinadas a mejorar la dimensión social de la vida del delincuente.

g. Se entiende por detención preventiva de seguridad la detención impuesta por la autoridad judicial a una persona y que esta debe cumplir durante o después de la pena de prisión incondicional de acuerdo con su derecho nacional. No se impone únicamente porque se haya cometido una infracción en el pasado, sino que también se basa en una evaluación que establece que el delincuente podría cometer otros crímenes de una gravedad extrema en el futuro.

h. La vigilancia preventiva hace referencia a las medidas de control, de seguimiento, de vigilancia o de restricción de los desplazamientos, impuestas a una persona después de que haya cometido un crimen y después de que haya cumplido una pena de prisión, o bien en lugar de una pena de prisión. No solo se impone por la comisión de una infracción en el pasado, sino que también se basa en una evaluación que establece que el delincuente podría cometer otros crímenes de extrema gravedad en el futuro.

Alcance, aplicación y principios fundamentales

2. Esta recomendación no se aplica a:

- a. los niños;
- b. las personas con trastornos mentales que no están bajo la responsabilidad del sistema penitenciario.

3. Hay que tratar a los delincuentes peligrosos, como a todos los delincuentes, con respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, tomando en la debida consideración su situación particular y sus necesidades individuales, al tiempo que se vela por proteger de sus acciones, de manera eficaz, a la sociedad.

4. Cualquier decisión que pueda resultar en una privación o una restricción de libertad para un delincuente peligroso debe ser tomada o avalada por la autoridad judicial. Las medidas de restricción y de intervención no deberían ser desproporcionadas al nivel del

riesgo, y habría que tomar la medida menos restrictiva posible orientada a garantizar la protección de la sociedad y la reducción del riesgo.

5. El estricto respeto de los criterios de identificación de los «delincuentes peligrosos» debería tomar en consideración el hecho de que se trata de un número limitado de individuos del total de delincuentes, pero sin comprometer por ello la seguridad de la sociedad. Estos criterios deberían incluir pruebas de anteriores crímenes graves con violencia, de agresión sexual, los rasgos característicos de la personalidad o el comportamiento del delincuente que indiquen un riesgo concreto y persistente de violencia o de delincuencia sexual, así como pruebas de la inadecuación de aplicar medidas menos estrictas, a las que el delincuente no se adaptó y volvió a delinquir. La duración de la pena o el comportamiento generalmente reincidente del delincuente no pueden ser los únicos criterios a la hora de definir un delincuente como peligroso en este sentido.

6. La gestión del riesgo de los delincuentes peligrosos debería tener, en su caso, como objetivo a largo plazo, su reinserción totalmente segura en la sociedad, con condiciones compatibles con la protección de la sociedad contra el riesgo que presenta el delincuente. A tal efecto, se tendría, principalmente, que establecer un programa individual que prevea un proceso progresivo de readaptación por medio de intervenciones adecuadas.

7. Se deberían establecer medidas positivas para evitar la discriminación y la estigmatización, y resolver problemas específicos a los que se pueden enfrentar los delincuentes peligrosos en la cárcel o en el marco de su vigilancia preventiva fuera de la institución.

8. La protección de los derechos individuales de los delincuentes peligrosos, principalmente en cuanto a la legalidad de la ejecución de las medidas (detención preventiva de seguridad, vigilancia preventiva), debería garantizarse mediante un control regular e independiente ejercido, de acuerdo con las reglas nacionales, por una autoridad judicial o por otro organismo independiente autorizado a visitar a los interesados y que no dependa de la administración penitenciaria.

9. Las necesidades específicas de los delincuentes peligrosos relacionadas con el riesgo deberían tomarse en consideración durante todo el período de la intervención y habría que destinar los recursos suficientes al efecto, para permitir responder eficazmente a la situación particular del interesado y de sus necesidades específicas.

10. Las prácticas de evaluación y de gestión del riesgo deberían basarse en elementos factuales.

11. Hay que examinar la eficacia de la evaluación del riesgo y de la gestión de los delincuentes peligrosos fomentando y financiando la investigación para orientar las políticas y las prácticas en este ámbito. Las herramientas de evaluación del riesgo deberían evaluarse cuidadosamente para identificar cualquier prejuicio cultural, sexista o social.

12. El personal penitenciario y el de las autoridades, organismos, profesiones y asociaciones competentes deberían recibir formación adecuada sobre la evaluación y la gestión de los delincuentes peligrosos, para garantizar que la práctica se corresponda con las normas deontológicas y profesionales (nacionales e internacionales) más avanzadas. La gestión de delincuentes con trastornos mentales requiere unas competencias particulares.

Parte II – Decisiones judiciales relacionadas con los delincuentes peligrosos

Disposiciones generales

13. La evaluación del riesgo debería disponerla la autoridad judicial.

14. El presunto delincuente peligroso debería tener la posibilidad de solicitar un informe de un experto diferente.

15. Habría que proporcionar, siempre que la medida fuera posible y adecuada, a las autoridades judiciales los informes establecidos antes de determinar la pena sobre la situación personal del delincuente cuya peligrosidad se evalúa.

Detención preventiva de seguridad

16. La decisión de una autoridad judicial de imponer una detención preventiva de seguridad a un delincuente peligroso debería tener en consideración el informe de evaluación del riesgo de los expertos.

17. No se puede tener a un delincuente peligroso en detención preventiva de seguridad si no hay una evaluación que establezca que existe una elevada probabilidad de que en el futuro cometa un crimen sexual o violento de una gravedad extrema contra una o varias personas.

18. La detención preventiva de seguridad sólo es justificable si se establece que no se puede adoptar ninguna otra medida menos restrictiva.

19. Cuando la detención preventiva de seguridad toma la forma de una detención que se alarga más allá del período de pena prescrito, es esencial que el delincuente pueda recurrir su detención, o la restricción de su libertad, ante una jurisdicción como mínimo cada dos años, contados desde la expiración del período de pena prescrito.

20. Toda persona privada de libertad por razones preventivas debería disponer de un plan escrito que describa las posibilidades que se le ofrecen si aborda los factores de riesgo específicos y otras características que contribuyen a que se le considere un delincuente peligroso.

21. Las autoridades competentes deberían tener el objetivo de reducir las restricciones de libertad y dar fin a la detención preventiva de seguridad mediante modalidades compatibles con la protección del público contra el riesgo que representa el delincuente.

22. Después de que expire el período de pena prescrito, los delincuentes peligrosos en detención preventiva de seguridad deberían ser detenidos en las condiciones adecuadas,

sujetas a las exigencias de la gestión de riesgos, de la seguridad y de la protección del público. En todo caso, hay que garantizar el respeto de su dignidad humana.

Vigilancia preventiva

23. La vigilancia preventiva puede aplicarse como una alternativa a la detención preventiva de seguridad, como una condición de liberación de prueba, o después de la liberación y debería ser objeto de un control regular.

24. Esta vigilancia puede incluir una o varias de las siguientes medidas establecidas por la autoridad competente:

- i. la obligación de presentarse a intervalos regulares en un lugar concreto;
- ii. la obligación de notificar inmediatamente cualquier cambio de domicilio, de puesto de trabajo o de destino según las modalidades y dentro del plazo establecidos;
- iii. la prohibición de abandonar el lugar de residencia o cualquier territorio sin autorización;
- iv. la prohibición de contactar o de acercarse a la víctima o a sus parientes, así como cualquier otra persona designada;
- v. la prohibición de ir a determinadas zonas, lugares o establecimientos;
- vi. la prohibición de residir en ciertos lugares;
- vii. la prohibición de ejercer ciertas actividades que puedan favorecer que se cometan crímenes de una naturaleza similar;
- viii. la participación en programas de formación o actividades profesionales, culturales, educativas u otros;

- ix. la obligación a participar en programas de intervención y de someterse periódicamente a cualquier reevaluación que se considere necesaria;
- x. el uso de dispositivos electrónicos que permitan una vigilancia continua (vigilancia electrónica), junto con una o algunas de las medidas anteriores;
- xi. otras medidas previstas por la legislación nacional.

25. Cuando se trata de una vigilancia permanente o de duración indeterminada, habría que establecer, para aplicar de manera justa esta medida, unas garantías adecuadas, inspiradas en los principios establecidos en la Recomendación Rec(2000)22 relacionados con mejorar la implementación de las normas europeas sobre las sanciones y las medidas aplicadas en la comunidad.

Parte III – Principio de evaluación del riesgo durante la ejecución de una pena

26. La extensión de la evaluación debería ser determinada por el nivel de riesgo y proporcionada a la gravedad de las consecuencias eventuales.

27. La evaluación del riesgo debería incluir un análisis detallado de los comportamientos anteriores y de factores históricos, personales y circunstanciales que han provocado estos comportamientos o que han contribuido a que se produjeran. Esta evaluación debería basarse en las informaciones más fiables.

28. La evaluación del riesgo debería ser estructurada, basada en pruebas e incorporar herramientas validadas adecuadas y una toma de decisiones profesional. Las personas encargadas de esta evaluación de riesgos deberían conocer y exponer claramente los límites de este ejercicio y de la predicción del comportamiento futuro, sobre todo a largo plazo.

29. Estos instrumentos de evaluación del riesgo deberían servir para establecer la interpretación más constructiva y la menos restrictiva de la medida o de la sanción, y

también una aplicación personalizada de la pena. No están diseñados para determinar la pena, aunque sus conclusiones pueden utilizarse de manera constructiva para indicar la necesidad de una intervención.

30. Las evaluaciones efectuadas durante la ejecución de una pena deberían considerarse progresivas, y ser revisadas periódicamente para permitir una reevaluación dinámica del riesgo que representa el delincuente:

a. La evaluación del riesgo debería realizarla periódicamente un personal formado adecuadamente, que responda a las necesidades en lo que se refiere a la planificación de la pena o a cualquier otra necesidad, para poder volver a examinar las circunstancias que hayan podido cambiar durante la ejecución de la pena.

b. Las prácticas en materia de evaluación deberían tener en cuenta el hecho de que el riesgo que supone la conducta violenta de un individuo evoluciona con el tiempo, y esta evolución puede ser progresiva o súbita.

31. La evaluación debería indicar opciones para que el delincuente pueda abordar sus necesidades especiales relacionadas con el riesgo y cambiar sus actitudes y comportamientos.

32. El delincuente debería participar en la evaluación, recibir información sobre el proceso y tener acceso a las conclusiones.

33. Se debe establecer una clara distinción entre los riesgos que el delincuente representa para la comunidad fuera de la cárcel y los que representa dentro de la cárcel. Estos dos riesgos deberían evaluarse por separado.

Parte IV – Gestión del riesgo

34. Debería haber una relación clara entre las intervenciones para prevenir la reincidencia y la evaluación continua de los riesgos que presenta un delincuente. Estas intervenciones se deberían planificar, a la vez, tanto desde la perspectiva de las

condiciones de detención como de las de reinserción en la sociedad, a fin de garantizar una continuidad entre las dos situaciones.

35. Todo programa elaborado con esta finalidad debería incluir: medidas de readaptación; restricciones para reducir la probabilidad de reincidencia a largo plazo que ofrezcan al mismo tiempo el nivel de protección necesario a terceros; medidas para ayudar al individuo a preocuparse por sus necesidades personales; medidas urgentes para responder rápidamente a los indicios de deterioro o de comisión inminente de una infracción; y, finalmente, mecanismos adecuados para responder a los signos de progreso.

36. Este programa debería facilitar una comunicación efectiva, coordinar la acción de diversos organismos y favorecer la cooperación entre la administración penitenciaria, los agentes de *probation*, los servicios medicosociales y las autoridades represivas.

37. El programa debería ser realista y plantearse objetivos asequibles. También debería estructurarse de tal manera que permitiera al delincuente entender claramente el objeto de la intervención y qué se espera de él.

38. Los procesos descritos más arriba deberían ser objeto de un control regular que permita principalmente actuar en caso de cambios constatados durante la evaluación del riesgo.

39. Además de estas recomendaciones, la gestión del riesgo fuera de la institución debería inspirarse en los principios establecidos en la Recomendación CM/Rec(2010)1 sobre las normas del Consejo de Europa relativas a la *probation* y la Recomendación Rec(2000)22 relativa a mejorar la aplicación de las normas europeas sobre las sanciones y las medidas aplicadas en la comunidad.

Parte V – Tratamiento y condiciones de detención de los delincuentes peligrosos

Condiciones de detención

40. La detención, dado que priva a la persona de su libertad, ya es un castigo en sí misma. Las condiciones de la detención y el régimen carcelario deberían inspirarse en los principios establecidos en la Recomendación Rec(2006)2 sobre las normas penitenciarias europeas.

41. Las medidas de seguridad deberían limitarse al mínimo necesario, y el nivel de seguridad revisarse a intervalos regulares.

Tratamiento

42. Cuanto antes, después de la admisión y de la evaluación del riesgo, deberían establecerse las necesidades específicas relativas al riesgo y a las características del delincuente, un tratamiento adecuado en una institución idónea en orden a la información obtenida sobre las necesidades específicas relativas al riesgo, las capacidades y las disposiciones del interesado. Este tratamiento también debería tener en cuenta la proximidad de los parientes y las condiciones específicas. La aplicación debería ser supervisada por una autoridad competente.

43. El tratamiento puede incluir atención médica, psicológica y/o social.

44. Toda persona que presente o desarrolle trastornos mentales debería recibir un tratamiento adecuado. Deberían considerarse las directrices establecidas en la Recomendación Rec (98) 7 relativa a los aspectos éticos y organizativos de la asistencia sanitaria en la cárcel. El servicio médico o psiquiátrico de todos los delincuentes peligrosos de las instituciones penitenciarias deberían garantizar o facilitar el tratamiento médico y psiquiátrico de todos los delincuentes peligrosos que requieran este tipo de tratamiento.

45. El objetivo del tratamiento de los delincuentes peligrosos debería ser preservar su salud y el respeto de uno mismo, y, en la medida que la duración de la pena lo permita, reforzar su sentido de la responsabilidad, y fomentar las actitudes y las habilidades que les ayudarán a llevar una vida respetuosa con la ley y subvenir a sus necesidades.

Trabajo, educación y otras actividades constructivas

46. Las personas que se encuentran en detención preventiva de seguridad deberían tener acceso a actividades constructivas y al trabajo y la educación, de acuerdo con los principios establecidos en la Recomendación Rec(2006)2 relativa a las normas penitenciarias europeas.

Personas vulnerables

47. La administración penitenciaria debería dedicar una atención especial a las necesidades de asistencia específicas de los delincuentes mayores, y a la educación de los delincuentes adultos jóvenes.

Parte VI – Seguimiento, personal e investigación

48. El personal y los organismos encargados de los delincuentes peligrosos deberían someterse a inspecciones regulares realizadas por las instancias públicas competentes, y también a un seguimiento independiente.

49. Todos los agentes implicados, incluido el personal de las autoridades, organismos, profesiones y asociaciones que intervienen en la evaluación y el tratamiento de los delincuentes peligrosos, deberían contratarse teniendo en cuenta las aptitudes y competencias definidas, y ser supervisados de manera profesional. Deberían tener suficientes recursos y formación para responder a las necesidades, los factores de riesgo y las condiciones específicas de este grupo. La gestión de los delincuentes con trastornos mentales implica competencias particulares.

50. Deberían organizarse formaciones de cooperación entre servicios para el personal de dentro y fuera de las cárceles.

51. Se tiene que investigar sobre la utilización y la elaboración de herramientas fiables de evaluación del riesgo y de las necesidades, dedicando una atención particular al caso de los delincuentes peligrosos.

52. Hay que conducir estudios para establecer la calidad de la evaluación del riesgo.

Parte VII – Seguimiento

El Comité Europeo para los Problemas Criminales (CDPC) debería desempeñar un papel importante a la hora de implementar de manera efectiva esta recomendación. Debería aportar propuestas para facilitar su aplicación o velar por que esta sea adecuada. Esto implica, en particular, identificar cualquier problema. El CDPC también debería facilitar la recopilación, el análisis y el intercambio de información, experiencia y buena práctica entre los Estados.