



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

San José, 22 de julio de 2020
MIDEPLAN-DM-OF-1053-2020

Sra. Daniella Agüero Bermúdez
Jefa de Área
Comisiones Legislativas VII
Departamento de Comisiones Legislativas
Asamblea Legislativa

Estimada señora:

Dentro del plazo concedido, me refiero a su Oficio N°AL-CJ-21800-0571-2020 de 6 de julio de 2020, en el que se consulta el criterio del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) en relación con el Proyecto de Ley denominado: “CÓDIGO DE EJECUCIÓN PENAL”, expediente N°21.800.

Con ocasión de la oportunidad brindada, se estima conveniente señalar que del análisis efectuado al Proyecto de Ley venido en consulta, en concordancia con lo establecido en la Ley de Planificación Nacional (N°5525 de 2 de mayo de 1974), en el Reglamento General del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Decreto Ejecutivo N°23323-PLAN de 17 de mayo de 1994) y en el Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación (Decreto Ejecutivo N°37735-PLAN de 6 de mayo de 2013), no se observan incidencias que adicionen, modifiquen o deroguen las competencias y atribuciones de MIDEPLAN.

Sin embargo, el proyecto de ley podría resultar un coadyuvante importante para alcanzar las metas y objetivos contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022, particularmente en lo relativo al Área Estratégica de Seguridad Humana y sus intervenciones estratégicas, bajo la rectoría de los sectores de Seguridad Ciudadana y Justicia así como de Trabajo, Desarrollo Humano e Inclusión Social, además de contribuir con el logro de la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de los de la Política Nacional de Responsabilidad Social 2017-2030.

Asimismo, en virtud de la trascendencia que reviste el proyecto de ley, es menester señalar lo siguiente:

I.- SOBRE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

- 1.- En lo que respecta a la exposición de motivos y al cumplimiento de lo establecido por el artículo 51 del Código Penal, Ley N°4573 de 4 de mayo de 1970 (según reforma efectuada mediante la Ley N°7389 de 22 de abril de 1994) sobre la emisión de una ley especial que determine cómo y dónde se ejecutarán la pena





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1053-2020
Pág. 2

privativa de libertad y las medidas de seguridad, así como los fines no solo retributivos sino también rehabilitadores y de reinserción que se pretende alcanzar; comparte esta cartera, las inquietudes y motivaciones de la señora Diputada Carolina Hidalgo Herrera, en aras de suplir las deficiencias y mejorar no sólo el marco normativo relativo a las penas, su ejecución y los derechos de las personas privadas de libertad, para garantizar el estricto apego a los **principios y normas internacionales sobre derechos humanos** (entre ellas Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos -Reglas Nelson Mandela-, Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Convención sobre Derechos del Niño, Reglas de las Naciones Unidas para la prevención de la Delincuencia Juvenil -Directrices de Riad-), a nuestra Carta Magna, así como a las resoluciones de la Sala Constitucional (habida cuenta el Voto N°2015-019582 de las 9:00 horas de 16 de diciembre de 2015, a la que hace referencia), que completan el bloque de constitucionalidad y así como a normativa de rango legal y reglamentario; sino también el abordaje de la pena propiamente dicha, su ejecución dentro del sistema penitenciario y la promoción de los fines resocializadores en la persona infractora.

- 2.- Sumado a lo anterior, es de considerar que actualmente la ejecución de las sanciones penales, se regula a **nivel legal** mediante lo establecido en los artículos 476 al 487 del Código Procesal Penal, N°7594 de 10 de abril de 1996 y en tratándose de personas menores de edad, en la Ley de Ejecución de las Sanciones Penales Juveniles, N°8460 de 20 de octubre de 2005, así como con la Ley de Creación de la Dirección General de Adaptación Social, N°4762 de 8 de mayo de 1971 (en particular, en su artículo 3), la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia y Paz, N°6739 de 28 de abril de 1982 (específicamente en sus artículos 3 inciso a), 6 inciso ch) y 7 incisos c) y ch) y la Ley de Mecanismos Electrónicos de Seguimiento en Materia Penal, N°9271 de 30 de setiembre de 2014; a **nivel reglamentario** en el Reglamento del Sistema Penitenciario Nacional, Decreto Ejecutivo N°40849-JP de 9 de enero de 2018 (que agrupa y actualiza una gran cantidad de normativa anteriormente dispersa en diferentes reglamentos y que, entre otros, regulaba distintas aristas de la ejecución de la condena, prisión preventiva y medidas de seguridad), Reglamento para la ejecución de las penas de prestación de servicios de utilidad pública (Decreto Ejecutivo N°41419-JP de 14 de setiembre de 2018) y **otras normas de menor rango** entre ellas el Instructivo para Regular las Organizaciones de Personas Privadas de Libertad y su relación con la Administración Penitenciaria de 9 de mayo de 1997 de la Dirección General de Adaptación Social y la Circular N°82 de 29 de mayo de 2006 de la Corte Suprema de Justicia, denominada Lineamientos para la elaboración del cómputo o liquidación de pena y sus posteriores reformas (emitidos nuevamente en Circular N°86 de 9 de junio de 2006), entre otras.





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1053-2020
Pág. 3

- 3.- La normativa que regula el tema que nos ocupa, se ha caracterizado por estar desagregada y conformada por disposiciones de distinto rango, procedencia y fecha de emisión, las primeras promulgadas o ratificadas en la década de los setentas, y posterior a ellos han sobrevenido múltiples normas (sobretudo reglamentarias), sin embargo, a la fecha no se cuenta, al menos para la población penitenciaria adulta, con una ley de ejecución penal propiamente dicha, que realice el principio de reserva de ley previsto para esta materia. Lo que sí debe rescatarse, es que todas ellas han sido constantes en que la búsqueda de la resocialización, ha de ser el fin primordial a alcanzar o al menos buscar, con la pena privativa de libertad.
- 4.- En lo que respecta a la figura los jueces de ejecución penal, es menester señalar que el artículo 482 del Código Procesal Penal vigente, enlista las atribuciones de los jueces de ejecución de la pena, por lo que si bien el control e intervención judicial durante el período de cumplimiento de la pena y de las medidas de seguridad, no puede ser considerado una novedad, sí podría ser una oportunidad de mejora. En este sentido, puede tomarse en consideración lo indicado por la Procuraduría General de la República en Opinión Jurídica N° OJ-057-2014 de 28 de mayo, 2014, en la cual y en lo conducente, sostuvo:

“B. EN RELACIÓN CON LAS COMPETENCIAS ESPECIALIZADAS DEL JUEZ DE EJECUCIÓN DE LA PENA

Actualmente, las competencias del Juez de Ejecución de la Pena están reguladas en el Código Procesal Penal. Así el artículo 482 de ese Código ha dispuesto que, con carácter de especialidad, los jueces de la ejecución de la pena tengan competencia para mantener y modificar tanto las penas como las medidas de seguridad que se impongan.

Asimismo, tienen competencia especializada para ordenar las medidas correctivas en las condiciones y actividad de los centros penitenciarios cuando se estime que sus condiciones afectan los derechos fundamentales o penitenciarios de los privados de libertad.

Tendrían competencia, además, para conocer, vía recurso, de los reclamos por sanciones disciplinarias impuestas a los privados de libertad y sobre las medidas especiales.

“ARTICULO 482.-

Atribuciones de los jueces de ejecución de la pena

Los jueces de ejecución de la pena controlarán el cumplimiento del régimen penitenciario y el respeto de las finalidades constitucionales y legales de la pena y de las medidas de seguridad. Podrán hacer comparecer ante sí a los condenados o a los funcionarios del sistema penitenciario, con fines de vigilancia y control.





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1053-2020
Pág. 4

Les corresponderá especialmente:

- a) Mantener, sustituir, modificar o hacer cesar la pena y las medidas de seguridad, así como las condiciones de su cumplimiento.
- b) Visitar los centros de reclusión, por lo menos una vez cada seis meses, con el fin de constatar el respeto de los derechos fundamentales y penitenciarios de los internos, y ordenar las medidas correctivas que estimen convenientes.
- c) Resolver, con aplicación del procedimiento previsto para los incidentes de ejecución, las peticiones o quejas que los internos formulen en relación con el régimen y el tratamiento penitenciario en cuanto afecten sus derechos.
- d) Resolver, por vía de recurso, las reclamaciones que formulen los internos sobre sanciones disciplinarias.
- e) Aprobar las sanciones de aislamiento por más de cuarenta y ocho horas, en celdas.”

Así las cosas, es claro que la Ley ha creado la figura del Juez de Ejecución como un juez especializado que con ese carácter ha asumido las funciones de control de la legalidad penitenciaria y de garantía contra la eventual arbitrariedad administrativa en materia penitenciaria.

Ahora, como ha indicado la Doctrina, los jueces de ejecución de la pena han asumido, con el carácter de jurisdicción especializada, tanto, funciones propias de la ejecución penal como de control contencioso administrativo específicamente sobre la administración penitenciaria. Al respecto, citamos lo escrito por PEREZ CEPEDA:

“(..) los jueces de Vigilancia ejercerán funciones jurisdiccionales – sustituyendo a los órganos sentenciadores – en lo relativo a ejecución y, en segundo lugar, desarrollarán control jurisdicción sobre la administración penitenciaria.

En consecuencia, puede afirmarse que el JVP ejerce una doble jurisdicción:

- a. Jurisdicción en la ejecución de las penas privativas de libertad (....)
- b. Jurisdicción de control contencioso administrativo.” (PEREZ CEPEDA, ANA ISABEL. EL JUEZ DE VIGILANCIA PENITENCIARIA Y SUS COMPETENCIA. En: LECCIONES Y MATERIALES PARA EL ESTUDIO DEL DERECHO PENAL. TOMO VI. DERECHO PENITENCIARIO. Iustel, Madrid. 2010. P. 270)

En efecto, debe subrayarse que las competencias especializadas, y por tanto exclusivas, de ejecución del Juez de Ejecución son aquellas relativas al cumplimiento de la pena – así como medidas de seguridad - y su modificación, y las contenciosas administrativas son aquellas relacionadas con las condiciones de los centros penitenciarios, incluyendo las condiciones de hacinamiento, y la resolución de los recursos relacionados con reclamos interpuestos por los privados de libertad, especialmente los vinculados con sus derechos penitenciarios y las sanciones disciplinarias que se les hallan impuesto.”





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1053-2020
Pág. 5

II.- SOBRE EL ARTICULADO:

- 1.- En relación con los artículos 1 y 2 se recomienda revisar su redacción, a fin de que tanto el objeto como el ámbito de aplicación de este proyecto de ley, sean concordantes con las clases de penas establecidas en el artículo 50 del Código Penal. Asimismo, nótese que al referirse a “*sanción penal*” deviene en redundante referirse a “*medidas privativas de libertad*” y “*las medidas de seguridad*”, pues éstas son parte de aquélla. Sin embargo, si se quieren enlistar de forma individualizada, la mejor fórmula sería citar todas las sanciones previstas por el ordenamiento jurídico y no sólo algunas de ellas, o bien, se podría utilizar el agrupamiento en principales, accesorias, de prestación de servicios, arresto domiciliario con monitoreo electrónico o tratamiento de drogas bajo supervisión judicial restaurativa, tal y como lo realiza el artículo 50 de cita.
- 2.- En el artículo 4, sería conveniente aclarar lo que debe entenderse como “*las resoluciones judiciales vinculantes*”, a fin de diferenciar si se trata de aquellas con efectos *erga omnes*, es decir, las de la Sala Constitucional, de conformidad con los artículos 10 de la Constitución Política y 13 de la Ley de Jurisdicción Constitucional, N°7135 de 11 de octubre de 1989; o bien, si se refiere resolución judicial de efecto individual, en los términos de los artículos 1, 4, 141, 364, 366, 367 del Código Procesal Penal.
- 3.- En lo que respecta al artículo 9, valorar la incorporación de una disposición transitoria o aclaración dentro de la propia norma, respecto a procesos en trámite al momento de entrada en vigencia de este proyecto de ley, o si la incidencia de este principio debe entenderse de forma amplia, es decir, que todas las actuaciones e incidencias procesales se deben entender subsumidas en él si sus condiciones son más beneficiosas, con independencia de su estado procesal.
- 4.- Con respecto a la regionalización propuesta en el artículo 15, sería de interés aclarar si se correspondería con la integración y distribución del territorio en regiones para efectos de planificación, administración, investigación y desarrollo, y bajo la rectoría de MIDEPLAN (al tenor de los artículos 7 del Decreto Ejecutivo que Establece División Regional del Territorio de Costa Rica, para los efectos de investigación y planificación del desarrollo socioeconómico, N°7944 de 26 de enero de 1978 y 17 inciso d) y 58 del Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, previamente citado), o si dicha regionalización obedecería a otros criterios de carácter meramente penitenciarios.
- 5.- En relación con el artículo 16, considerando la situación actual de hacinamiento carcelario y los estragos sociales y económicos que está causando la emergencia nacional por el coronavirus SARS-CoV2 que causa el virus del COVID-19, respetuosamente se recomienda valorar establecer transitoriamente plazo





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1053-2020
Pág. 6

prudente para que las autoridades puedan realizar las intervenciones y ajustes tanto en las políticas públicas penitenciarias como en las instalaciones de los centros de atención institucional (CAI), para garantizar el cumplimiento pleno y efectivo de esta norma.

6.- Con respecto al artículo 18 y las instancias que conformarán la Dirección General de Adaptación Social (DGAS), lo siguiente:

i.- Lo idóneo es no referirse a unidades organizacionales específicamente en el proyecto de ley, dado que la naturaleza de las instituciones es cambiante y en su evolución puede transformar o eliminar los mencionados Departamentos, por lo que lo más recomendable es realizar, en la medida de lo posible, una descripción genérica de su estructura, o bien, remitir al Reglamento de Organización Administrativa de la Dirección General de Adaptación Social, actualmente Decreto Ejecutivo N°41109-JP de 14 de marzo de 2018, o alguno similar que se emita al respecto.

ii.- Por otro lado, en razón de que este numeral modifica la conformación actual de la DGAS (artículo 4 de la Ley que crea la Dirección de Adaptación Social, N°4762 de 8 de mayo de 1971, vigente), al omitir los Departamentos de Auditoría, Administrativo, Industrial y Agropecuario, al referirse únicamente el proyecto de ley al “*Departamento Técnico, con las secciones profesionales correspondientes*”, es menester que se aclare (en esta norma, en los numerales 22 a 26, o en el Reglamento), si el Departamento Técnico engloba a los Departamentos descritos anteriormente; toda vez que si éstos últimos actualmente existen y fueron creados por una ley, no pueden suprimirse, sin pasar por un proceso de reorganización o reestructuración, con las respectivas implicaciones técnicas y trámites a realizar frente a este Ministerio, así como con incidencias técnicas, laborales y presupuestarias en el Ministerio de Justicia y en la propia DGAS.

iii.- Por otro lado, en lo tocante al Consejo de Política Penitenciaria y al Consejo Directivo, si bien, con vista a los numerales 29 a 32 que los desarrollan, se desprende que desde el punto de vista de la conformación estructural del sector público costarricense, el proyecto de ley no crea nueva institucionalidad pública, si no por el contrario, se establecen sendos órganos colegiados, deliberativos, de carácter permanente, que fungirán respectivamente como ente encargado de la implementación, análisis y actualización de la política pública penitenciaria de Costa Rica y como asesor de la DGAS, podría valorarse la creación de un único Consejo dado que hay varios miembros que pertenecen a ambos Consejos, así como se recomienda aclarar expresamente lo correspondiente a las dietas.

7.- En cuanto al artículo 19, se recomienda realizar la revisión cruzada con los fines actuales (descritos en el artículo 3 de la Ley que crea la Dirección de Adaptación





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1053-2020
Pág. 7

Social), a fin de rescatar alguno que haya quedado excluido. Asimismo, evitar el uso de conceptos indeterminados, por ejemplo “de calidad” en el inciso c), a fin de que no deba recurrirse con posterioridad a criterios de interpretación.

- 8.- También sería de utilidad, revisar la redacción de la primera frase del artículo 27 respecto del Instituto Nacional de Criminología, pues se indica: “*Es el órgano técnico-asesor de la Dirección General de Adaptación Social*”, sin embargo, con vista en los artículos 31 y 56, existirá en la DGAS más de un órgano asesor.
- 9.- Asimismo, con respecto a los órganos colegiados que se definen los artículos 29, 31, 56, 57, 58, 85, 86 y 363 de este proyecto de ley, dada la gran cantidad de órganos que se definen, podría perderse agilidad, funcionalidad y ejecutividad, siendo que su régimen precisamente está determinado por principios de colegialidad, simultaneidad y de deliberación y concertación.
- 10.- En relación con los niveles de atención para la población penal juvenil, de la mujer y adulta mayor, enlistados en el numeral 33 incisos b), c) y d) y desarrollados en los artículos 37 a 40, se recomienda valorar que se defina de forma expresa y para los tres tipos de población que: “*En coordinación con las instituciones públicas rectoras en la materia, se deben desarrollar procesos y procedimientos que atiendan a las particularidades de esta población*”.
- 11.- En cuanto Capítulo III: Programa de Justicia Restaurativa del Título III: Espacios Especiales se recomienda concordar con la Ley de Justicia Restaurativa, N°9582 de 2 de julio de 2018, o en su defecto, realizar las reformas o derogatorias pertinentes, así por ejemplo, en el caso del artículo 125, se recomienda concordar con el artículo 4 inciso l) de la Ley de cita, a fin de que los alcances sean coincidentes.
- 12.- En lo relativo al artículo 142, conviene señalar, como aspecto de forma que se denota la duplicación del numeral, pues identifica tanto el derecho a la identidad de género, expresión de género y orientación sexual, como el derecho a la integración familiar y comunal.
- 13.- En tratándose de la tenencia de dinero, a la que se refieren los artículos 157, 162 y 164 inciso d), se sugiere aclarar ya sea en el artículo 162 o en las Directrices a las que se remite, si la obligación de depósito de dinero en efectivo se refiere al momento de la institucionalización (en el sentido del artículo 344) o durante el período de residencia, cuando se produzcan ciertas condiciones, por ejemplo, si se supera el monto permitido.
- 14.- En lo que se refiere al Capítulo II: Actividades de Formación, Ocupación y Capacitación del Título V: Proceso de Atención Profesional (artículos 198 a 209 y concordantes en otros títulos y capítulos, por ejemplo, artículos 247 inciso g), 250





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1053-2020
Pág. 8

- y 251), según se indicó líneas atrás, dentro de los fines resocializadores de la pena y de la dotación de herramientas para la vida en libertad una vez, este Despacho Ministerial comparte y reconoce la importancia de incentivar actividades de formación, ocupación y capacitación dentro del plan de ejecución de la pena; por tal motivo, podría preverse que además del articulado de este proyecto de ley, este apartado pueda retomarse y desarrollarse de forma detallada en un reglamento o directriz ejecutiva.
- 15.-** Respecto a las visitas, es de considerar, que situaciones excepcionales, por ejemplo, la emergencia nacional que estamos viviendo, podrían generar situaciones de imposibilidad material para la realización física de la visita, por lo que podría adicionarse el Capítulo III: Visitas Especiales del Título VI: Visita a las Personas Privadas de Libertad o el apartado que se estime pertinente, para que se contemple la posibilidad de realizar visitas electrónicas a través de videoconferencia en los espacios para recibirla (de forma análoga a lo previsto en el artículo 265 de este proyecto de ley) y por los medios que se establezcan en Reglamento o Directriz Ejecutiva, a fin de garantizar el derecho a la visita establecido en el artículo 143 de este proyecto de ley.
- 16.-** Respecto al artículo 295 que trata lo concerniente a los asistentes de abogados, se recomienda reformularlo, pues si bien la gran mayoría de las personas que desempeñan estos puestos son estudiantes de derecho, sin embargo, no debe realizarse esa generalización pues podría caerse en una falacia y dejar excluido a personas que no quepan en la categoría.
- 17.-** Respecto a las medidas cautelares, como por ejemplo, la establecida en el artículo 298 o las que se definen en los artículos 353 a 358 de este proyecto de ley, podría ser de utilidad diferenciarlas de las dictadas por las autoridades judiciales, a fin de que no se produzca confusión respecto a competencia, alcance, vías de impugnación, entre otras, ni tampoco antinomias reales o aparentes respecto a las establecidas en el Libro IV: Medidas Cautelares del Código Procesal Penal. Asimismo, es de considerar, con independencia de la autoridad que las dicte, que de conformidad con el artículo 10 de dicho Código, las medidas cautelares sólo podrán ser establecidas por ley, con carácter excepcional y su aplicación, debe ser proporcional a la pena o medida de seguridad.
- 18.-** En tratándose del Capítulo III: Procedimiento Disciplinario para las Personas Privadas de Libertad del Título XI: Régimen Disciplinario de las Personas Privadas de Libertad, en complemento de lo indicado en los artículos 382 inciso b) y 385 y como manifestación del derecho de defensa, establecido en el artículo 8 numeral 2) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (aprobada por Costa Rica mediante Ley N°4534 de 23 de febrero de 1970), y recogido en el artículo 148 de este proyecto de ley, se recomienda valorar la posibilidad de que la





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1053-2020
Pág. 9

persona privada de libertad pueda contar con patrocinio letrado de la defensa pública durante la tramitación del procedimiento disciplinario, a fin de no crear desigualdad para aquellas personas que carezcan de recursos económicos para costear una defensa técnica privada.

- 19.- En cuanto al artículo 392 y las clases de recursos, a fin de complementar y concordar lo establecido en el artículo 394, se recomienda incorporar aclaración de si los recursos de revocatoria y apelación se ejercen de forma independiente, el segundo en subsidio del primero o si se deberá ejercerse el de revocatoria de forma previa para poder optar por el de apelación.
- 20.- En relación con la reforma del inciso b) de dicho artículo 482 del Código Procesal Penal (por intermedio del artículo 449), podría vincularse con los artículos 298, 392, 401, 407, 408, 409, 415, 417, 419, 422, 423, 428, 429, 442, 444 y 447, de este proyecto de Ley. Igualmente, en relación con la figura del juez de ejecución de la pena, véase lo señalado en el apartado anterior.
- 21.- Asimismo, a fin de evitar el uso de frases indeterminadas, imprecisas o que puedan generar interpretaciones, se recomienda evitar el uso de “juez competente” (artículos 298, 392, 409, 415, 423) o “el juez” (artículos 415, 419, 422, 428) o complementarla de forma tal que se aclare expresamente la competencia.

En los términos indicados, dejo rendido el criterio solicitado.

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo
Ministra

- C. Sr. Rolando Hidalgo Ramírez. Asesor, Despacho Ministerial, MIDEPLAN.
Sra. María José Zamora Ramírez. Jefa. Asesoría Jurídica, MIDEPLAN.
Archivo

