ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

COMBATE A LA INSEGURIDAD CIUDADANA MEDIANTE EL AUMENTO DE RIGUROSIDAD EN LAS REGLAS PARA LA LIBERACIÓN DE PERSONAS EN EL SISTEMA PENITENCIARIO

CARLOS LUIS AVENDAÑO CALVO
DIPUTADO

EXPEDIENTE N.º 22.197

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

PROYECTO DE LEY

COMBATE A LA INSEGURIDAD CIUDADANA MEDIANTE EL AUMENTO DE RIGUROSIDAD EN LAS REGLAS PARA LA LIBERACIÓN DE PERSONAS EN EL SISTEMA PENITENCIARIO

Expediente N.º 22.197

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El año pasado, el país cerró con la cifra más alta de homicidios en la historia, al registrar 10.6 homicidios por cada 100.000 habitantes,[1] dato que según la Organización Mundial de la Salud es reflejo de una "epidemia" de inseguridad por tercer año consecutivo.[2]

Adicional a este comportamiento, el Segundo Informe Estado de la Justicia revela que ha existido un importante incremento en el encarcelamiento de personas, producto también de un crecimiento en los robos:

> Entre 2005 y 2008, de las sentencias dictadas por los tribunales penales la mitad o menos fueron condenatorias. Esa proporción empezó a crecer a partir de 2009, hasta alcanzar en 2015 casi dos terceras partes de los fallos emitidos en procesos ordinarios y más del 80% en los tribunales de flagrancia. En diez años se produjo un incremento de dieciocho puntos porcentuales, lo que en términos absolutos representa 5.200 personas condenadas más que en 2005. Ahora bien, no todas las personas que reciben una condena son privadas de libertad, pues también se aplican sanciones como días multa, medidas de seguridad, ejecución condicional, penas alternas, entre otras. En promedio, la proporción de condenatorias que sí implican prisión efectiva fue de 66% en los procesos ordinarios entre 2005 y 2015, y de 52% en los de flagrancia en el período 2008-2015; en estos últimos, como se verá, se usan con más frecuencia las sanciones alternativas. El número de personas ingresadas en algún centro penitenciario se duplicó, al pasar de 2.371 en 2005, a 5.433 en 2015.

---

[1] Solano, Johel. "Homicidios bajan en Costa Rica por segundo año consecutivo". CRHoy.com, 31 de diciembre de 2019. Disponible en la web: https://www.crhoy.com/nacionales/homicidios-bajan-en-costa-rica-por-segundo-ano-consecutivo/

[2] La Organización Mundial de la Salud califica los homicidios como epidemia cuando estos alcanzan o superan los diez muertos por cada 100.000 habitantes al año. ***Cfr***. Céspedes, Daniel. "Por tercer año consecutivo los homicidios serán considerados epidemia en Costa Rica". Teletica.com, 3 de marzo de 2018. Disponible en la web: https://www.teletica.com/179364_por-tercer-ano-consecutivo-los-homicidios-seran-considerados-epidemia-en-costa-rica

> Mientras tanto, la capacidad del sistema se mantuvo relativamente estable, lo que produjo un crecimiento récord de la sobrepoblación.
>
> (…) El crecimiento de las condenatorias está asociado directamente a los delitos contra la propiedad, que son el principal motivo de las sentencias de prisión efectiva. De las personas que se encontraban en un centro penitenciario a mediados de 2016, el 39% ingresó por esa causa. En promedio descontaban penas de seis años, y el 85% había sido condenado por robo agravado.[3]

Frente a esta situación de claro incremento de la criminalidad y la delincuencia es comprensible que la ciudadanía se preocupe. De acuerdo con el Informe de resultados de la Encuesta de Opinión Sociopolítica realizada en abril de 2019 por el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica, la inseguridad ocupa el segundo puesto entre los principales problemas para los ciudadanos, solo por debajo del desempleo.[4]

En la misma dirección apunta la encuesta de CID Gallup para el Grupo Extra, según la cual el 42% de los ciudadanos considera que la delincuencia ha aumentado y 51% estima que sigue igual, frente apenas un 7% que observa mejoría en la situación.[5] Todo esto ha empeorado con la política de liberación de personas en el sistema carcelario que impulsó la Administración Solís Rivera en el cuatrienio pasado.

Si bien existe una sobrepoblación carcelaria importante y tanto el Comité contra la Tortura como el Comité de Derechos Humanos, ambos de la Organización de Naciones Unidas, además de la Relatoría sobre los Derechos de las Personas privadas de libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han llamado la atención al país por esta situación, lo cierto es que la forma en que se han dado beneficios carcelarios a personas que, posteriormente, han reincidido en la comisión de delitos aumenta la sensación de inseguridad ciudadana y la deslegitimación propia de la acción estatal.

En nada ayudaron las declaraciones que dio en 2016 el entonces presidente Luis Guillermo Solís Rivera, cuando argumentó, luego de que un reo con el beneficio del

---

[3] Programa Estado de la Nación. Segundo Informe Estado de la Justicia. PEN. -- 2 ed. -- San José C.R: Servicios Gráficos, 2017. P. 274-275.

[4] Centro de Investigación y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica. Informe de resultados de la Encuesta de Opinión Sociopolítica realizada en abril de 2019. CIEP-UCR: 2019, P. 13. Disponible en la web: https://surcosdigital.com/wp-content/uploads/2019/04/Informe-Encuesta-CIEP-abril-2019.pdf

[5] Granados, Greivin. “Casi el 50% de población tica cree que delincuencia aumentó”. Diario Extra, 24 de enero de 2018. Disponible en la web: https://www.laprensalibre.cr/Noticias/detalle/129816/casi-el-50-de-poblacion-tica-cree-que-delincuencia-aumento

régimen de confianza abusó sexualmente de una joven de 25 años, que "*una golondrina no hace verano*" [6] para referirse a que se trataba de un caso aislado y que no había nada que temer. A partir de entonces se popularizó el concepto de "golondrina" referente a la persona que salía del sistema penitenciario e incurría nuevamente en delitos.

La realidad ha demostrado lo equivocado que estaba su política de liberación pues hasta la fecha se han presentado gran cantidad de casos de personas con beneficios carcelarios que han participado en asaltos, agresiones, homicidios y demás delitos, afectando la vida y propiedad de miles de ciudadanos honestos.

Gracias a la falta de criterios técnicos y estudios serios que justifiquen la liberación de personas, unos 5.975 reos han sido liberados sin que existan criterios profesionales que respalden su salida del régimen institucional, según datos de la Asociación Nacional de Investigadores en Criminalística.[7]

Esto ha provocado que los costarricenses tengamos miedo a salir de nuestras casas, mientras el Poder Ejecutivo parece estar más preocupado en que los privados de libertad practiquen yoga[8] que en defender los derechos de las víctimas. En la Administración pasada, el propio ministro de Seguridad, Gustavo Mata Vega, alzó la voz en varias ocasiones por cuanto la Fuerza Pública realizaba una gran labor para proteger a los ciudadanos y detener a los sospechosos de delinquir, pero el Ministerio de Justicia y los Tribunales se traían abajo sus esfuerzos al liberarlos, favoreciendo muchas veces la impunidad.[9]

Ya los costarricenses no aguantamos esta alcahuetería. Estamos cansados de que el gobierno le dé la espalda a las personas honestas y esforzadas y, más bien, privilegie a quienes no han sido capaces de respetar los derechos de los demás. Es hora de dejar de comprometer la seguridad de la gente honesta por privilegiar delincuentes.

---

[6] Ugarte, Joselyne. Solís insiste en liberar reos: "una golondrina no hace verano". CRHoy.com, 1 de junio de 2016. Disponible en la web: http://www.crhoy.com/archivo/solis-insiste-en-liberar-reos-una-golondrina-no-hace-verano/nacionales/

[7] Retana, Gustavo. "Liberan 5.975 reos sin aval de criminólogos". Diario Extra, 3 de junio de 2016. Disponible en la web: http://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/295192/liberan-5975-reos-sin-aval-de-criminologos

[8] Retana, Gustavo. "Reos hacen yoga mientras personal duerme en tugurios". Diario Extra, 23 de noviembre de 2017. Disponible en la web: http://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/347517/reos-hacen-yoga-mientras-personal-duerme-en-tugurios

[9] Redacción. "Políticas de liberación de reos enfrentan a ministros". CRHoy.com, 8 de enero de 2018. Disponible en la web: https://www.crhoy.com/nacionales/politicas-de-liberacion-de-reos-enfrentan-a-ministros/

Por tal motivo, este proyecto de ley busca hacer más rigurosa la liberación de reos, al impedir su salida anticipada cuando existan condenas por delitos contra la vida, agresiones sexuales o crimen organizado. Además, plantea el deber de que todos los privados de libertad –salvo aquellos que por razones de salud o seguridad se encuentren imposibilitados– trabajen como método de rehabilitación y como una forma de aportar a los gastos de manutención en que tiene que incurrir el Estado costarricense por su estadía en prisión. También estipula que el año carcelario se contabilizará como de 365 días, en lugar de los ocho meses que actualmente representa y que permite a muchos de ellos no cumplir el tiempo íntegro que dispone el Código Penal por el delito cometido.

Procuramos que, al convertirse esta iniciativa en ley de la República, existan condiciones más claras para regular la liberación de personas del sistema penitenciario, evitando la creatividad judicial o administrativa, la falta de criterios, la arbitrariedad y, sobre todo, la inseguridad que genera a los ciudadanos tanto por el sentimiento de impunidad como por el hecho de saber que la persona que violentó sus derechos anda libre y tranquila por las calles.

Es cierto que hay que combatir el hacinamiento, hay que respetar los derechos de las personas privadas de libertad y procurar que se puedan integrar apropiadamente a la sociedad, dándoles oportunidades para que mejoren su situación. Pero también hay que asegurar que las personas que gocen del beneficio de liberación anticipada sean aquellas que de verdad lo merecen, sobre la base de reglas claras y análisis serios que demuestren la idoneidad del candidato y garanticen la seguridad de los ciudadanos.

En razón de todo lo expuesto, se somete a consideración de los diputados y diputadas el siguiente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

COMBATE A LA INSEGURIDAD CIUDADANA MEDIANTE EL AUMENTO DE RIGUROSIDAD EN LAS REGLAS PARA LA LIBERACIÓN DE PERSONAS EN EL SISTEMA PENITENCIARIO

ARTÍCULO 1- Pena de prisión

La pena de prisión consiste en la restricción a la libertad ambulatoria. Esta limitación podrá darse según lo dispuesto por el Código Penal, las características del hecho, el tipo de delito, el bien jurídico violentado, la condición de vulnerabilidad de la víctima.

ARTÍCULO 2- Contabilización del tiempo para efectos de la pena de privación de libertad

El tiempo establecido en la pena de prisión para cada caso en el Código Penal se contabilizará de conformidad con lo dispuesto por el artículo 51 del Código Penal, Ley N.° 4573, de 04 de mayo de 1970, y sus reformas.

Cuando una misma persona tenga pendientes varias penas por distintos delitos, o se encuentre descontando una y se le impusiera una nueva por otro hecho, de oficio el juzgado de ejecución de la pena realizará una unificación de estas, según lo dispuesto por los artículos 76 del Código Penal y 54 del Código Procesal Penal. Sobre el monto total resultante se calcularán los eventuales beneficios o descuentos, y no antes ni de forma separada; y se revocará inmediatamente cualquier beneficio que en razón de la nueva liquidación no proceda.

ARTÍCULO 3- Descuento de la pena de privación de libertad en el sistema penitenciario

Las personas con sentencia firme, condenadas a una pena de prisión, descontarán la sanción siempre en el programa institucional. Sin embargo, procederá el cambio de programa a uno de menor contención física, el otorgamiento del beneficio de libertad condicional o la aplicación de programas extraordinarios, excepto en los siguientes casos:

a) Cuando se trate de condena con pena superior a tres años, por haber cometido algún delito contra la vida o la integridad física.

b) Cuando se trate de condena con pena superior a tres años, por haber cometido algún delito sexual.

c) Cuando se trate de condena con pena superior a tres años, por haber cometido el delito de trata de personas.

d) Cuando se trate de condena por delito doloso, con pena superior a tres años, por delitos tipificados como crimen organizado, según lo dispuesto por la Ley contra la Delincuencia Organizada, Ley N.° 8754, de 22 de julio de 2009, y sus reformas, de conformidad con el procedimiento establecido en la Ley de Creación de la Jurisdicción Especializada en Delincuencia Organizada en Costa Rica, Ley N.° 9481, de 13 de setiembre de 2017.

e) Cuando no exista criterio favorable expreso del Instituto Nacional de Criminología o de la instancia correspondiente que disponga el ordenamiento jurídico vigente que pruebe que el privado de libertad tiene las condiciones que favorezcan su reinserción a la sociedad.

f) Cuando se trate de condena por los delitos previstos en el artículo 58 de la Ley sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso no Autorizado, Actividades Conexas, Legitimación de Capitales y Financiamiento al Terrorismo, Ley N.° 7786, de 30 de abril de 1998, y sus reformas.

ARTÍCULO 4- Impedimento de liberación por falta de espacios en el sistema penitenciario

La falta de espacios carcelarios, o las condiciones de hacinamiento son responsabilidad absoluta de la Administración y no podrán ser causa para programas de liberación masiva o anticipada de privados de libertad, o para su traslado a otros centros o programas. En esos casos, la Administración estará facultada para realizar contrataciones de emergencia, que garanticen el adecuado número de espacios requeridos, según establece la Ley de Contratación Administrativa, ya sea para la construcción de infraestructura o incluso para la administración directa de la reclusión de las personas que se encuentran en esas condiciones.

ARTÍCULO 5- Deber de trabajar de las personas privadas de libertad para resarcir su daño a la sociedad y facilitar la inserción social

Es deber de las personas privadas de libertad tratar de resarcir los gastos incurridos por el Estado en su manutención, con el fin de reparar el daño que le han causado a la sociedad y como una forma de facilitar su reinserción mediante la adquisición de conocimientos y/o destrezas que le permitan incorporarse al mercado laboral a su salida. El Poder Ejecutivo establecerá los reglamentos y programas correspondientes para generar opciones que permitan ese resarcimiento.

ARTÍCULO 6- Convenios para acompañamiento de la ejecución de la pena y la reinserción social

El Ministerio de Justicia y Paz tendrá el deber de promover convenios de cooperación con organizaciones no gubernamentales, asociaciones comunales, empresas, instituciones educativas y cualquier otra figura organizacional para dar acompañamiento, seguimiento y vigilancia a la ejecución de la pena, así como para procurar que la persona privada de libertad tenga la oportunidad de realizar trabajos que le permitan su adecuada reinserción a la sociedad.

ARTÍCULO 7- Reforma de otras leyes

Modifíquense los artículos 51 y 55 del Código Penal, Ley N.° 4573, de 04 de mayo de 1970, y sus reformas, para que se lea como se presenta a continuación:

Artículo 51- La pena de prisión y las medidas de seguridad se cumplirán en los lugares y en la forma en que una ley especial lo determine, de manera que ejerzan sobre el condenado una acción rehabilitadora. Para efectos del tiempo establecido en la pena de prisión para cada caso en el Código Penal, se entenderá que el mes carcelario equivale a treinta días naturales y el año a trescientos sesenta y cinco días naturales. El límite máximo de la pena de prisión es de cincuenta años.

Amortización de la pena

Artículo 55- Salvo por su condición de salud o por razones de seguridad, para sí o para terceros, todo interno en el sistema penitenciario, indistintamente del régimen en el que cumpla la pena, tendrá el deber de trabajar para colaborar con los gastos en que incurre el Estado costarricense por su manutención.

El Instituto de Criminología, previo estudio de los caracteres sicológicos, psiquiátricos y sociales del interno, autorizará al condenado para que descuente o abone la multa o la pena de prisión que se le imponga, mediante el trabajo en favor de la Administración Pública, de las instituciones autónomas del Estado o de la empresa privada, de acuerdo con las posibilidades que ofrezca el programa mediante el cual descuente la pena.

Para tal efecto, un día de trabajo ordinario equivale a un día multa y cada dos días de trabajo ordinario equivalen a un día de prisión. Las labores de toda índole, que se realicen en el centro de adaptación social y fuera de él computarán en igual forma. El salario respectivo se abonará total o parcialmente para satisfacer la multa impuesta. El interno gozará de los beneficios que el Estado y sus instituciones otorguen a los trabajadores, aunque no existirá relación laboral entre el empleador y el empleado interno, salvo aquellos dispuestos por convención colectiva.

Rige a partir de su publicación.

Carlos Luis Avendaño Calvo
Diputado

17 de septiembre de 2020

NOTAS: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Especial de Seguridad y Narcotráfico.

Este proyecto cumplió el trámite de revisión de errores formales, materiales e idiomáticos en el Departamento de Servicios Parlamentarios.