DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU -213.-2019

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

"LEY DE CREACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL"

EXPEDIENTE 20.862

ELABORADO POR:
LILLIANA RIVERA QUESADA

ASESORA PARLAMENTARIA

SUPERVISADO POR:
LLIHANNY LINKIMER BEDOYA

JEFA DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ

DIRECTOR

4 DE SETIEMBRE DE 2019

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO ____ **3**

II. ANÁLISIS DEL ARTÍCULADO ____ **3**

III. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA ____ **6**

IV. -ASPECTO DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO ____ **6**

- Votación ____ 6
- Delegación ____ 6
- Consultas ____ 7
- Obligatorias: ____ 7
- Facultativas: ____ 7

INFORME JURÍDICO

"LEY DE CREACIÓN DE CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL"

EXPEDIENTE Nº 20862

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley propone la creación de un órgano deliberativo que se encargaría de la discusión, análisis y evaluación, entre otros, de los fenómenos delictivos, así como su prevención. Ello con el fin de dar recomendaciones técnicas sobre proyectos de ley relacionados con la materia.

Este órgano estaría conformado con representantes de varias instituciones y se reuniría una vez al mes.

Según se describe en la exposición de motivos, la ineficacia en la lucha contra el delito se relaciona con la poca coordinación que hay entre las diferentes agencias que intervienen en ella.

Por ello, se considera que debe haber una coordinación absoluta entre los actores involucrados, la que se alcanzaría con la creación de "un órgano interinstitucional que se encargue de revisar las iniciativas en materia de política criminal".

II. ANÁLISIS DEL ARTÍCULADO

Artículo 1:

En esta norma se plasma la creación del Consejo Nacional de Política Criminal, y para ello se indica que se trata de un "órgano interinstitucional de naturaleza deliberativa", expresión que requiere análisis jurídico.

En este sentido, debe señalarse que la creación de un órgano requiere mayor precisión técnica, como señalar la naturaleza jurídica del mismo, esto es, se trata de un órgano ordinario, o se trata de un órgano desconcentrado, y de suma

importancia también es indicar a quién está adscrito, salvo que se tratara de una institución autónoma.

En esta misma línea, señalar que la naturaleza de este órgano es deliberativa, no solo no corresponde jurídicamente, sino que tampoco es consistente con el resto del articulado, porque si el Consejo ofrecerá recomendaciones, es claro que también tiene funciones resolutivas, en el sentido de que, siendo un órgano colegiado, esas recomendaciones deben ser producto de decisiones o resoluciones internas.

Artículo 2:

En esta disposición se describe la integración que tendría el Consejo Nacional de Política Criminal, que esencialmente consiste en la representación de varias instituciones, la que recaería en "representantes técnicos" designados por los jerarcas de cada una de ellas.

Se hace notar que la expresión "representantes técnicos" es sumamente difusa y no se acompaña de ningún criterio que permita definir características o jerarquía, por ejemplo, de los funcionarios designados. Es así como se otorga un alto nivel de discrecionalidad a los jerarcas correspondientes.

De esta manera, sería recomendable establecer algún parámetro para garantizar que dichos representantes estén vinculados con la materia que se discutiría en el seno del Consejo y que cuente con un cierto nivel de jerarquía, de manera hay certeza de que sus opiniones reflejan la institución que representan.

Por otra parte, las funciones del Consejo que se propone crear no están adecuadamente descritas (ver comentario artículo siguiente), de manera que no es posible delimitar con claridad la competencia de su actuaciones. De esta manera, existe un riesgo de quebrantamiento del Principio de División de Poderes1, toda vez que habría representantes del Poder Ejecutivo, del Poder

[1] "Este principio pretende dividir la detentación del poder en Poderes de igual rango, independientes el uno del otro, de tal forma que un Poder pueda fiscalizar la labor de los otros, y se crea así, un sistema de "frenos y contrapesos" que se encarga de garantizar que las labores de cada uno de ellos se enmarque dentro de ciertos límites establecidos, procurando así no violentar o vulnerar los derechos y libertades de los ciudadanos, y permite el correcto control del poder y el respeto de la voluntad popular, garantizando a los ciudadanos que el poder político no se concentre en unos pocos y en perjuicio de las mayorías. En los gobiernos democráticos se suelen distribuir entre los distintos poderes las actividades propias del Estado, lo que se conoce como competencias. De forma tal que, los poderes públicos tienen claramente definidas sus funciones, interpretándose la necesidad de que cada órgano del Estado ejerza su función con independencia de los otros (artículo 9° de la Constitución Política) sin que pueda ninguno de ellos asumir las

Legislativa y del Poder Judicial, lo que podría generar una intromisión de las funciones que corresponde a cada uno de ellos. Es decir, es posible constitucionalmente que integrantes de varios Poderes de la República integren un órgano, siempre que las funciones estén claramente descritas y de esta descripción sea posible derivar que estas funciones no afectan las competencias específicas que cada institución representada tenga, aspecto que no es posible deducir con la redacción del proyecto de ley en comentario.

Otro aspecto que conviene comentar es el señalamiento de que dichos miembros no recibirán salario adicional, lo que deja abierta la posibilidad de otras remuneraciones, como las dietas. De forma tal que, si la intención es que estos miembros no obtengan ningún tipo de retribución económica, debería expresarse así, y no tan solo prohibir los salarios.

Artículo 3:

En esta norma se esbozan las funciones que tendría el Consejo Nacional de Política Criminal, y se indica que se emitirán recomendaciones técnicas sobre los proyectos de ley relacionados con la materia criminal, así como criterios sobre políticas cuando se les solicite.

---

propias de los otros, pues tal transgresión viola flagrantemente el concepto mismo de la división de poderes que recogen de diversa manera los artículos 9, 11, 121 inciso 1.) y 140 incisos 3.) y 18.) constitucionales. Claro está, la división de poderes se ha entendido más como separación de funciones, pues si bien no pueden darse interferencias o invasiones a la función asignada, necesariamente deben producirse colaboraciones entre Poderes. En la actualidad, la doctrina y la práctica constitucionales afirman que no existe absoluta separación, aún más, nada impide que una misma función -no primaria- sea ejercida por dos Poderes o por todos, razón por la que no se puede hablar de una rígida distribución de competencias en razón de la función y la materia. El Estado es una unidad de acción y de poder, pero esa unidad no existiría si cada Poder fuere un organismo independiente, aislado, con amplia libertad de decisión, por lo que en realidad no se puede hablar de una división de Poderes en sentido estricto; el Poder del Estado es único, aunque las funciones estatales sean varias. Lo conveniente es hablar de una separación de funciones, es decir, de la distribución de ellas entre los diferentes órganos estatales. Esta separación de funciones parte del problema técnico de la división del trabajo: el Estado debe cumplir ciertas funciones y éstas deben ser realizadas por el órgano estatal más competente. De esta forma, corresponde al Poder Ejecutivo, dirigir la función administrativa, ejecutar las leyes y establecer las políticas económicas, sociales, de relaciones internacionales que debe seguir el país. Por su parte, el Poder Legislativo tiene la labor de propugnar por la creación de leyes que, a la postre, serán las que sirvan de fundamento para implementar las políticas del gobierno, amén de sancionar, dicho sea de paso, las reformas parciales, o totales a la Constitución a través de una Asamblea Constituyente, creada para tales efectos. Finalmente, al Poder Judicial se le asignan las labores de administración de justicia, la cual busca el restablecimiento de la paz social mediante la solución de conflictos originados en la violación de las leyes que rigen en el país." Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto N° 2005-14286, de 19 de octubre de 2005.

Sobre este punto, sería conveniente revisar el concepto de Política Criminal, de manera que las funciones que se le asignen a este Consejo, realmente correspondan a la Política Criminal, la que puede definirse así:

> "…definimos la política criminal como aquel conjunto de medidas y criterios de carácter jurídico, social, educativo, económico y de índole similar, establecidos por los poderes públicos para prevenir y reaccionar frente al fenómeno criminal, con el fin de mantener bajo límites tolerables los índices de criminalidad en una determinada sociedad."[2]

A partir de lo anterior, es posible afirmar que la Política Criminal trasciende por mucho el estudio de proyectos de ley, y los asuntos criminales, debido a que involucra cualquier acción, en cualquier ámbito, que tenga incidencia en el delito.

Por ello, se recomienda describir de mejor manera las funciones del Consejo que se propone crear, con el fin de que realmente reflejen actuaciones de la Política Criminal y no solo de Derecho Penal.

III. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Se recomienda incluir los nombres completos y oficiales de las instituciones que se enumeran en el artículo 2, no las abreviaturas.

IV. -ASPECTO DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO

Votación

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 119 de nuestra Constitución Política, este proyecto de ley requiere para su aprobación de la mayoría absoluta de los votos presentes de los miembros de la Asamblea Legislativa. Sin embargo, por ser una iniciativa de consulta obligatoria a la Corte Suprema de Justicia, debe tenerse en cuenta que en caso de que ésta se oponga al proyecto, se requerirá mayoría calificada para su aprobación.

Delegación

La iniciativa podría ser delegada en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, ya que no se encuentra en ninguno de los supuestos del artículo 124 constitucional. Sin embargo, si la Corte Suprema de Justicia se opone a la

[2] Borja, Emiliano. Curso de Política Criminal, Editorial Tirant lo Blanch, 2011, p.9.

iniciativa, la delegación no sería viable, debido a la mayoría calificada que se requiere para su aprobación

Consultas

Obligatorias:

- Corte Suprema de Justicia
- Instituto Nacional de las Mujeres

Facultativas:

- Ministerio de Seguridad Pública
- Ministerio de Justicia y Paz
- Defensa Pública
- Ministerio Público
- Procuraduría General de la República
- Instituto Costarricense sobre Drogas

Elaborado por: lrq
/*lsch// 4-9-2019
c. archivo