



3 de diciembre de 2024
FCS-960-2024

Sra. Daniella Agüero Bermúdez
Jefa del Área Legislativa VII
Asamblea Legislativa

Asunto: Remisión de criterio sobre el proyecto de ley bajo el expediente 24.612

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. Me permito hacer de su conocimiento de que la suscrita solicitó dictámenes a las unidades académicas de la Facultad de Ciencias Sociales para atender el oficio AL-CPAJUR-0795-2024 del 21 de noviembre de 2024 sobre el proyecto: “Reforma a la Ley N.º 4573 de 04 de mayo de 1970, Código Penal y a la Ley N.º 4762 de 08 de mayo de 1971, Ley de creación de la Dirección General de Adaptación Social. Ley para impulsar el trabajo y la superación académica en privados de libertad” (Expediente: 24 612).

El Decanato de la Facultad de Ciencias Sociales reconoce y agradece el destacado trabajo de su personal académico en la elaboración de cerca de 70 dictámenes durante el año 2024. Estos documentos, que abordan una amplia variedad de temas de interés público, representan un valioso aporte a la sociedad costarricense. Al ponerlos a disposición del público a través de nuestro sitio web (<https://www.fcs.ucr.ac.cr/>), reafirmamos nuestro compromiso con la generación, difusión y acceso al conocimiento especializado e interdisciplinario.

*Esta Decanatura recomienda la **no aprobación** del proyecto de ley con el Expediente 24 612 debido a las observaciones planteadas en el dictamen siguiente.*

Criterio suscrito por la directora de la Escuela de Trabajo Social, la Mag. Carolina Navarro Bulgarelli, en el oficio ETSoc-1298-2024 del 2 de diciembre de 2024. Este dictamen fue elaborado por la docente de esta unidad académica, la Mag. María Fernanda Mora Calvo.

El artículo 55 del Código Penal señala como uno de los fines de la Dirección General de Adaptación Social la custodia y el tratamiento de los procesados y sentenciados, que permite otorgar a las personas privadas de libertad el descuento de sus respectivas penas, mediante el trabajo que realicen en empresas privadas o a lo interno de la institución.

Estas leyes junto con otras conexas son las que otorgan la naturaleza jurídica de las actividades de manufactura realizadas por privados de libertad, cuyo objeto principal es el descuento de su pena privativa de libertad y el fin “resocializador” de las personas privados de libertad que se encuentran reclusos en un Centro Penitenciario. Es por esto y por falta de elementos esenciales, en este tipo de relación, que la actividad realizada por los privados de libertad no genera derechos laborales, pues así lo estipuló la persona legisladora: **una relación no laboral.**





En la actualidad, la persona privada de libertad tiene derecho a incorporarse a actividades de ocupación (prestación de actividades remuneradas a empresas, organizaciones privadas o instituciones públicas en el marco de convenios con el sistema penitenciario nacional), en condiciones de igualdad de oportunidades y trato para hombres y mujeres (arts. 136 y 197 del reglamento). Esto de manera voluntaria, bajo la vigilancia y control de las autoridades, sin ser cedidas a particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado, en compatibilidad con los convenios internacionales (nos. 29 y 105) de la OIT atinentes a la prohibición del trabajo forzoso.

Los alcances o consecuencias no pueden analizarse sin efectuar una breve reseña histórica de la categoría trabajo en el contexto penitenciario en Costa Rica.

1. Sobre los antecedentes históricos del trabajo en el sistema penitenciario

Según Rojas (2016), como antecedente histórico para el año 1821 los privados(as) de libertad, debían trabajar en obra pública para sufragar sus gastos de reclusión. Para 1835 se decreta el Reglamento de Presidio Urbano, el cual inhumanamente obligaba a los “personas condenadas” a trabajar con horarios extenuantes e incluso facultaba al director a castigar con varilla de diez hasta cien palos o con doble jornada de trabajo a los “presidarios”.

Para el año 1914 se obligaba a todos los reos a trabajar, excepto a los menores de edad, con una jornada de ocho horas diarias y para el año 1941 el Código Penal, en su artículo 56, les permite laborar fuera de los centros penales en obras nacionales o municipales. En 1986 La Reforma, realizó un convenio suscrito entre la Dirección General de Adaptación Social y el Consorcio Industrial de Agua Caliente, Sociedad Anónima, mediante el cual se crea el Proyecto de Confección de Calzado, donde se empieza a reconocer económicamente el trabajo a los privados de libertad (Rojas, 2016 p.174).

A partir de 1990 se constituye el nuevo marco de regulación del trabajo penitenciario gracias al Reglamento de Derechos y Deberes de los Privados y Privadas de Libertad, el Reglamento de Adaptación Social, junto con el Código Penal y el Código de Procedimientos Penales. Sin embargo, en 1996 la remuneración de los privados de libertad venía siendo entre los siete mil y los nueve mil colones, sin contar con ningún tipo de beneficio o seguro laboral.

En el año 2012, los privados de libertad laboran para empresas privadas y estos son acogidos al artículo 55 del Código Penal Costarricense, que regula este sistema como una forma de abonar a su pena, mientras se cumple con horarios de trabajo e inclusive se les otorga un incentivo económico por la manufactura realizada.

Debido a esto, varias personas privadas de libertad han interpuesto recursos de amparo alegando que este artículo violenta su derecho al trabajo e inclusive se han dado consultas de **constitucionalidad de jueces de la República sobre este mismo artículo, ya que indica que no se reconocerá relación laboral entre los privados de libertad y la empresa para la cual manufacturen bienes, sea del Estado o privada.**



2. Sobre la persona privada de libertad como trabajador(a)

Específicamente en lo que respecta a Relación Laboral no imperan los tres elementos esenciales en este tipo de relación, ya que la subordinación es ejercida como control interno de parte de la Dirección General de Adaptación Social, que se regula conforme al Reglamento del Sistema Penitenciario.

Mientras que el salario se contempla como **incentivo económico** por las funciones realizadas; por su condición, al estar en un centro Institucional, no pueden recibir un salario, ya que no ejercen ni cumplen con una relación laboral común y muchas veces no llega al mínimo de ley,

Según la Sala Constitucional “*El llamado trabajo penitenciario resulta ser de una naturaleza diversa de la que realizan los llamados trabajadores libres; su diferencia radica en las condiciones y situación de uno de los sujetos que lo lleva a cabo, lo que convierte particularmente en una forma de tratamiento que, aunque por la finalidad que tiene y como un requisito de eficacia- debe tender a asemejarse lo más posible al trabajo que normalmente realizan las personas para vivir*” (Sentencia 05084. Sala Constitucional).

El beneficio estipulado en **el artículo 55 del Código Penal no constituye un derecho laboral, sino que es un beneficio acordado** debido a la condición de privado de libertad del sujeto; pues este tácitamente indica que:

*El Instituto de Criminología, previo estudio de los caracteres psicológicos, siquiátricos y sociales del interno, podrá autorizar al condenado que haya cumplido por lo menos la mitad de la condena, o al indiciado, para que descuente o abone la multa o la pena de prisión que le reste por cumplir o que se le llegue a imponer, mediante el trabajo a favor de la Administración Pública, de las instituciones autónomas del Estado o de la empresa privada. 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**. (resaltado propio).*

La legislación costarricense excluye a los privados de libertad como trabajadores, ya que, dentro de la definición de relación laboral, en el numeral 55 del Código Penal dispone que por su condición de privados de libertad no puedan cumplir con elementos esenciales de una relación laboral, tales como **la subordinación**.

Sin embargo, en la actualidad, con el objetivo de crear hábitos ocupacionales y poder descontar su sanción penal la Dirección General de Adaptación Social implementa convenios de cooperación con empresas privadas, donde pueden ejecutar algún tipo de manufactura. La Contraloría General de la República indica con respecto a estos convenios,



“El objetivo de estos convenios es que los convenios son producto de que la institución trabaja sobre la visión del delito como un fenómeno social, por lo que es su deber velar por que la población privada de libertad cuenta con un espacio físico en el cual pueda desarrollar la actividad propia de los distintos proyectos laborales en que participe. Se aclara que el único derecho presente en esta relación es el de poder desarrollar actividades que beneficien a los privados de libertad en cuanto al tratamiento social se refiere” (O.No.02910).

3. Sobre las personas menores de edad en prisión

El proyecto de ley no considera la particularidad de las personas menores de edad que se encuentran en condición de privación de libertad que pueden ir desde los doce años hasta los diecisiete, existiendo en el ámbito laboral restricciones laborales relacionadas con el trabajo infantil. Cabe destacar que para el caso de esta población ya existe normativa relacionada con el estudio como obligatorio.

4. Sobre la normativa internacional en derechos humanos

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala que nadie estará sometido a esclavitud, servidumbre, trabajos forzados u obligatorios (artículo 8.1-3). Sin embargo, no se puede interpretar como una prohibición a que en los países ciertos delitos puedan ser castigados con la pena de prisión acompañada de trabajos forzados, siempre y cuando sean impuestos por un tribunal (artículo 8.3.b). También tiene suma relevancia entender que no se considera trabajo forzoso u obligatorio aquellos que se exijan normalmente de una persona presa en virtud de una decisión judicial, o de una persona que habiendo sido presa en virtud de tal decisión se encuentre en libertad condicional, o el servicio impuesto en casos de peligro o calamidad que amenace la vida o el bienestar de la comunidad (artículo 8.3.c.i, iii).

La Convención Americana sobre Derechos Humanos también prohíbe la esclavitud y servidumbre en prácticamente los mismos términos que el anterior instrumento internacional, pero desarrolla algunos elementos importantes. Lo primero es que el trabajo forzoso, entendido como el impuesto a través de una decisión judicial, no debe afectar la dignidad ni a la capacidad física e intelectual de la persona privada de libertad (artículo 6.2). También señala que estos trabajos deberán realizarse bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas, y los individuos que los efectúen no serán puestos a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado (artículo 6.3.a).

El Convenio 29 de la Organización Internacional del Trabajo, Convenio sobre el trabajo forzoso (1930), se mantiene en los mismos términos.

5. Sobre la inconstitucionalidad del proyecto de ley

El trabajo es un derecho de las personas y como tal es de libre elección el trabajo que se quiera realizar y en atención a que es un derecho constitucional, el Estado debe procurar que todos tengan una ocupación que sea honesta y útil y por tanto debe impedir mediante una normativa derivada eficiente, la permisión de prácticas abusivas que afecten la dignidad e integridad de las personas trabajadoras; todo esto consagrado en el artículo 56 de la Constitución Política costarricense.



Según, Espinoza (2020); lo primero que debemos advertir es que la redacción de este numeral deja patente su estructura compleja. En primera instancia consagra el binomio derecho/deber, por un lado. Por el otro, incluye un contenido programático que podría leerse en tres sentidos. En tercera instancia, por su parte, ratifica la existencia de la garantía de la Libertad de Elección de Trabajo.

Pero es claro que la “Dignidad Humana” forma parte del contenido esencial del Derecho al Trabajo, cuando se refiere a que la obligación estatal de garantizar que las ocupaciones, sin distinción alguno, sean calificadas de “honestas” y “útiles”, “debidamente remuneradas”; e imponiendo la obligación al Estado de evitar que por causa de esta ocupación se establezcan condiciones que en alguna forma menoscaben la “libertad” o la “dignidad”, o “degraden su trabajo a la condición de simple mercancía”. Es acá donde actualmente encuentra cabida clara la llamada “desmercantilización” del “Trabajo”, que se configurará legalmente a través de la regulación que haga el Código de Trabajo, en consonancia con nuestra cláusula de Estado Social de Derecho.

Siguiendo esta misma línea, debemos también recordar que la propia Sala Constitucional ha expresado que, al constituirse en un Estado regido según los principios básicos de una democracia, Costa Rica optó por una formulación política en la que el ser humano, por el simple hecho de serlo, por haber nacido tal, es depositario de una serie de derechos que le son dados en protección de su dignidad, derechos que no pueden serle desconocidos sino en razón de intereses sociales superiores, debidamente reconocidos en la propia Constitución o las leyes. (Espinoza 2020, s.p)

6. Sobre la capacidad de la institucionalidad de la obligatoriedad del estudio y el trabajo

Es importante, además de las premisas ya expuestas, preguntarse, si la institucionalidad costarricense cuenta con el presupuesto y capacidad técnico-operativa para brindar condiciones laborales (remuneraciones económicas, seguros, y todas las condiciones propias de las garantías laborales) y educativas (infraestructura, custodia policial, etc.) para que se materialice esta “obligatoriedad”; pues en la actualidad la población penitenciaria sobrepasa no sólo la capacidad real en términos de infraestructura, sino con respecto a los servicios propios en la ejecución de las sanciones penales; esto en total relación con el hacinamiento carcelario.

La cifra oficial según el Ministerio de Justicia y Paz, de hacinamiento en el año 2024 es de 18,9%. En casi ocho meses pasó de 15.769 privados de libertad a 17.488, según los datos entregados al Semanario Universidad por el encargado de prensa del Ministerio, Luis Diego Marín (Murillo, 2024).

Recomendación

Desde la criminología crítica y el Estado Social de Derecho se recomienda la **NO APROBACIÓN** del proyecto de ley propuesto relacionado con la reforma al artículo 55 del Código Penal, pues se sustenta en criterios que riñen con la constitucionalidad y los convenios internacionales en materia laboral.



Si bien el sistema constitucional brinda suficiente margen a la Asamblea Legislativa para determinar cuándo una relación está sujeta a las normas laborales y cuándo no (existiendo suficientes antecedentes para demostrarlo), en atención a la «Dignidad Humana», como parte del contenido esencial del Derecho al Trabajo, dicha facultad no se encuentra desprovista de límites, que deben respetarse en el proceso de elaboración normativa.

El propio entramado constitucional busca el objetivo de funcionar bajo condiciones de trabajo que aseguren la «Dignidad Humana», necesaria para el adecuado desarrollo de un sistema económico cuya razón de ser, sea la persona, y no al revés; y esto no puede ser la excepción en el contexto carcelario, por tratarse de población privada de libertad.

Referencias bibliográficas

Espinoza, G. (2020). La dignidad humana como parte del contenido esencial del derecho al trabajo y la exclusión legal de laboralidad. Revista de la Sala Constitucional / ISSN: 2215-5724 / No. 2 (2020)

Murillo, A. Semanario Universidad (2024). Gobierno vuelve a exagerar hacinamiento carcelario al defender compra de carpas. 8 de agosto 2024.

Rojas, T. (2016). La naturaleza jurídica del trabajo penitenciario en Costa Rica. Revista de Ciencias Jurídicas N0 140 (171-186) Mayo-Agosto 2016.

Vargas, E. (2011). Trabajo Final de Graduación “Derechos Humanos y Sobrepoblación Penitenciaria en Costa Rica: periodo 2008-2010” San José, Costa Rica.

Fuentes jurisprudenciales

Consulta Judicial de constitucionalidad N.º 05084, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, Costa Rica

Atentamente,

UCR | Firmado
digitalmente

Dra. Isabel Avendaño Flores
Decana

IAF/avc

- C. Dr. Jaime Alonso Caravaca Morera, director, Consejo Universitario
Bach. Roxana Cabalceta Rubio, Consejo Universitario
Archivo