



15 de noviembre de 2023
FCS-838-2023

M. Sc. Ana Carmela Velázquez Carrillo
Directora
Consejo Universitario

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. De conformidad con el oficio CU-2036-2023 del 3 de noviembre de 2023, concerniente a emitir un criterio unificado del proyecto denominado Ley del Sistema Penitenciario Nacional (expediente N.º 23.688), me permito referirme en los términos siguientes.

La Decanatura de la Facultad de Ciencias Sociales recomienda la no aprobación del proyecto en vista de los puntos de vista proporcionados por las personas especialistas consultadas.

Criterio suscrito por el director de la Escuela de Ciencias Políticas, Dr. Gerardo Hernández Naranjo (oficio ECP-1518-2023 fechado 13 de noviembre de 2023) y elaborado por el M. Sc. Jesús Sáenz Solís, el Dr. Sergio Salazar Araya y la Licda. Carmen Sánchez Guerrero, docentes de esta Unidad Académica

"(...) En primer lugar, se debe resaltar que es un acierto para el fortalecimiento institucional del país en materia penitenciaria el establecimiento de una norma con rango de Ley que regule la materia, ya que esta permite mediante el cumplimiento del principio de reserva de ley garantizar la administración y ejecución de las penas a cargo del Poder Ejecutivo. Esto corresponde a un deber con carácter de urgencia heredado de las diferentes administraciones y establecido por la Sala Constitucional.

A pesar de manifestar nuestro apoyo a la pertinencia de la existencia de la creación de esta ley, existen preocupaciones con respecto a algunos elementos fundamentales sobre su contenido que esperamos sean valorados por los diputados y diputadas. Esto considerando la necesidad de que esta propuesta promueva una visión que garantice el resguardo de los derechos humanos de las personas privadas de libertad. Algunas de las consideraciones discutidas por el grupo de docentes e investigadores fueron:

- 1. El cambio de mayor peso que genera esta ley es la fusión del Departamento Técnico con el Instituto Nacional de Criminología adoptando únicamente el nombre del primero. Lo anterior genera preocupación, en tanto se espera que dos instancias características propias y orientadas a actividades distintas puedan fusionarse sin considerar las implicaciones institucionales de dicho cambio.*





El rol del Instituto Nacional de Criminología es fundamental para la valoración técnica de las personas privadas de libertad para su traslado a los regímenes semiinstitucionales, en comunidad y de monitoreo electrónico. Por ende, se necesita una valoración minuciosa si este cambio implicaría mayores retrasos y un debilitamiento de las capacidades técnicas para realizar las actividades que desarrolla esta instancia actualmente.

Asimismo, este cambio supone la eliminación de la Unidad de Archivo Criminológico del Departamento Técnico. Por ende, es pertinente valorar si sus actividades serán asumidas dentro de las labores realizadas por otras instancias.

2. *Según lo mencionado en el artículo 4, se recomienda indicar explícitamente en el proyecto las instancias que en conjunto con la Dirección General del Sistema Penitenciario Nacional deberán atender los derechos de la población adscritos a los diferentes niveles, con la finalidad de velar por un proceso interdisciplinario e integral, cabe recalcar la importancia de articular coordinaciones no solo para atender la etapa del acompañamiento sino que es necesario que se extienda a la etapa post penitenciaria de los diferentes niveles.*
3. *Se recomienda que en el inciso d) del artículo 5 se especifique las formas de discriminación que, por su recurrencia en el sistema y en la aplicación de justicia, deben ser tomadas en cuenta con particular atención (por género, racial, geográfica, por discapacidad, por extranjería, etc.).*

En relación con el inciso f) del artículo 5, se deben mencionar las instituciones e instancias estatales o privadas con las que se deberán establecer coordinaciones para garantizar el "Principio transversal de inserción social y socio ocupacional".

En relación con el inciso l) sobre el "Principio de prohibición de tortura, de tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes", se debe explicitar al final el detalle de lo que se consideran "dolores o sufrimientos que sean consecuencias de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a estas", dado que quedan fuera de la regulación del inciso.

En relación con el inciso o), es importante que se establezca la obligatoriedad del uso de traducción lingüística y cultural, cuando los casos lo requieran.

4. *La estructura organizativa detallada en el artículo 28 del presente proyecto de ley, no considera la permanencia de la Unidad de Atención a Personas con Dispositivos Electrónicos. Si bien es cierto, este se encuentra dentro del régimen de atención abierto, esta unidad posee un rol fundamental en el fortalecimiento y promoción de esta modalidad, así como en el control especializado de las personas que se encuentran en ella.*

Se considera que el hecho de que estas tareas sean asumidas por otras instancias supone un debilitamiento sistemático de este programa y para su desarrollo adecuado en un contexto en donde la reducción del hacinamiento penitenciario es una tarea pendiente fundamental por parte del Ministerio de Justicia y Paz.



5. *A lo largo de la descripción del documento, se mantiene el uso sostenido de “Centros Penitenciarios”, lo anterior resulta inconveniente frente al término acuñado anteriormente de “Centros de Atención Institucional”, el cual posee una carga peyorativa menor y pone el énfasis en la necesidad de que estos espacios corresponden necesariamente desde la institucionalidad a la atención de las personas privadas de libertad.*
6. *En relación con el artículo 32, sobre los requisitos de idoneidad para el cargo de Dirección General del Sistema Penitenciario, se recomienda agregar criterios dirigidos a garantizar formación y experiencia en relación con la cuestión criminal y penitenciaria de la persona que lo asuma.*
7. *Respecto al Capítulo II (artículos del 36-39) sobre la Policía Penitenciaria, se recomienda agregar un artículo que establezca la necesidad de capacitación permanente, específicamente en materia de derechos humanos e inserción social de población penal.*
8. *En el inciso c) del artículo 49, respecto al “Nivel de atención general para la mujer”, debe especificarse sobre la atención a mujeres con hijos y hijas menores de 3 años, tanto en términos de la garantía de los derechos de la persona infante, como de las formas de atención especializada (a nivel de infraestructura, servicios y atención profesional) que se requieran.*
9. *En el inciso f) del artículo 49, deben especificarse o hacer referencia a la norma en que se especifican los “criterios especialísimos” a los que se hacer referencia.*
10. *En los artículos 49 y 55 donde se menciona a las Unidades de Atención Integral, es preciso que la ley establezca con claridad los principios, estructura, y modalidad de atención que tienen estas de manera diferenciada a los otros esquemas establecidos en la normativa. Actualmente, el texto propuesto deja a la interpretación y valoración de la institución su estructura, lo cual supone un riesgo para que estas se vean afectadas en su funcionamiento y características propias.*
11. *Sobre las Secciones II y III del Capítulo VII, se considera indispensable que se establezcan los criterios técnico-profesionales para la toma de las respectivas decisiones del “Consejo de Ubicaciones” en materia de reubicaciones y traslados, así como los fines específicos que justifican dichos actos.*
12. *Se recomienda definir las disciplinas que conformarán los órganos colegiados de los centros penitenciarios, las unidades de atención y otras dependencias establecidas en el artículo 67. Asimismo, a lo largo del proyecto no se clarifica las profesiones que tendrán a cargo las distintas labores como la atención técnica, fases de atención profesional para un adecuado abordaje y atención disciplinar e interdisciplinar.*
13. *El inciso f) del artículo 71 podría entrar en contradicción con lo establecidos en las Secciones II y III del Capítulo VII.*



14. *Con relación al inciso i) del artículo 71, se debe hacer mención de los criterios técnicos y normativos que facultan dicha potestad.*
15. *Respecto al inciso g) del artículo 77, se debería incluir en este derecho el de la solicitud de traslado por parte de la propia persona privada de libertad.*
16. *Respecto al artículo 79, sobre los Fines de la Atención Técnica, se considera importante incluir lo respectivo a la inserción laboral y educativa.*
17. *En relación con el artículo 83, se considera contraproducente que el Consejo Técnico pueda modificar de oficio los Planes de Atención diseñados por el Consejo Penitenciario.*
18. *En el artículo 84 si bien es cierto se establece que vía reglamento se debe establecer la manera en que se deben regular los distintos procesos de valoración, es fundamental que la ley establezca la definición, periodo y características de cada una de estas. Esto con el fin de salvaguardar mediante la ley el acceso por parte de las personas privadas de libertad a los mismos en tiempo y forma para su adecuada valoración.*
19. *Es fundamental señalar que en los artículos 85, 86 y 87 no se establecen con claridad los lineamientos, condiciones y criterios necesarios para el traslado de personas privadas de libertad del régimen cerrado a uno semiinstitucional. Esto supone un riesgo para los derechos de esta población, ya que traslados estrictamente definidos por vía reglamentaria podrían permitir que a partir de criterios de índole político una administración pueda variar de manera injustificada y arbitraria la posibilidad de acceder a este beneficio. Es fundamental que estos elementos se encuentren claramente definidos en la ley y que más bien mediante un análisis riguroso y técnico del sistema se permita al Consejo Técnico Penitenciario establecer nuevas condiciones que permitan a más personas beneficiarse de esta medida, a parte del mínimo que debería establecer la ley con el fin de salvaguardar el principio de seguridad jurídica.*
20. *Se recomienda que en el inciso q) del artículo 98 se incluya la “tortura física o psicológica”.*
21. *En el artículo 100 se establecen entre las sanciones por faltas graves al régimen disciplinario la posibilidad de establecer una suspensión temporal de, entre otras cosas, la “visita general y visita íntima”. Esto eventualmente puede suponer una contradicción con los incisos o) y t) del artículo 77 sobre los derechos a la integración familiar y comunal y de visita general y especial de las personas privadas de libertad y del principio de proporcionalidad y razonabilidad.*
22. *Es necesario realizar una revisión de los artículos que infieren a la normativa reglamentaria debido que la mayoría de ellos se establezcan en el proyecto de ley, con la finalidad de que exista claridad en la estructura, funciones y objetivos de las distintas instancias, así como realizar una revisión de los reglamentos existentes que pueden servir de insumo.”*



Criterio suscrito por la directora de la Escuela de Trabajo Social, Mag. Carolina María Navarro Bulgarelli (oficio ETSoc-1342-2023 fechado 13 de noviembre de 2023) y elaborado por los docentes Lic. Héctor Sánchez Ureña (especialista en Derecho Penitenciario y Ejecución Penal) y la M.Sc. Carmen Coto Pérez (abogada y administradora pública, Máster en Administración de Empresas).

“Introducción

Costa Rica tiene una deuda histórica con la etapa de ejecución del proceso penal. Desde la entrada en vigencia del actual Código Penal (ley N° 4573, publicado en la Gaceta N 270 del 17 de noviembre de 1970), se anunció un marco legal para la ejecución de la pena. El artículo 51 de la versión original de ese código dispuso: «- La pena de prisión y las medidas de seguridad se cumplirán en los lugares y en la forma que una ley especial determine, de manera que ejerzan sobre el condenado una acción rehabilitadora.».

Hoy 53 años después el vacío persiste, con graves consecuencias. Entre ellas que la ausencia de un marco normativo de rango legal ha implicado que el Sistema Penitenciario genere su propia regulación por la vía de los decretos ejecutivos y circulares, práctica no solo inconveniente sino también inconstitucional por violación al principio de jerarquía normativa; se trata de materia directamente vinculada a derechos fundamentales que solo pueden ser reguladas por ley, y no por instrumentos de menor rango.

Esa práctica de auto regulación ha significado al menos desde 1978, que el Sistema Penitenciario promulgue gran cantidad de reglamentos, cientos de circulares y directrices en flagrante contradicción con los principios de legalidad y de la seguridad jurídica. Además, la ausencia de una ley sobre la materia hace que ese marco normativo autogestionado sea susceptible de cambios en función de la visión que sobre la sanción penal tenga la jerarquía política de turno del Ministerio de Justicia y Paz. En los últimos años hemos presenciado conceptos que pendulan desde una apertura a la desinstitucionalización de las personas sentenciadas a la política de encierro que caracteriza a la actual administración.

Es decir, los parámetros de la política penitenciaria sufren un peligroso vaivén que no pocas veces contradicen los objetivos formales de la sanción penal.

Sanción penal y Derechos Humanos

La ejecución de la sanción penal tiene relación directa con gran cantidad de instrumentos de Derechos Humanos de rango supraconstitucional que forman parte de nuestro ordenamiento, para citar algunos de ellos:

- *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*
- *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.*
- *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)*
- *Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio)*



- *Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok)*

Debe aunarse a lo anterior los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por demás decir vinculantes para nuestro ordenamiento, entre los que destacamos:

- *»...el Estado, como responsable de los establecimientos de detención, es el garante de estos derechos de los detenidos, y en esa posición (...) por lo tanto deben asumir una serie de responsabilidades e iniciativas para garantizar a los reclusos las condiciones necesarias para proteger su vida e integridad física, desarrollar una vida digna y contribuir al goce efectivo de aquellos derechos que bajo ninguna circunstancia, pueden restringirse o de aquéllos cuya restricción no deriva necesariamente de la privación de libertad.» (Véase entre otros, Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú, sentencia de 30 de mayo de 1992; y caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2003)*
- *«... la pena debe tener como objetivo principal la readaptación o reintegración de la persona privada de libertad». (Véase entre otros Caso López y otros Vs. Argentina, Sentencia de 25 de noviembre de 2019.)*

La normativa internacional citada y la jurisprudencia reseñada definen dos nortes fundamentales de la sanción penal: el respeto a la dignidad humana y la reinserción social de la persona sentenciada como objetivo. Estos principios que han sido reiterados por la Sala Constitucional, por ejemplo, en su emblemática sentencia 6829-1993 de 24 de diciembre de 1993 (consulta Judicial formulada por el Tribunal Superior Penal, Sección Segunda de San José).

De esa resolución, traemos a cita dos extractos que consideramos indispensables para reconocer la necesidad impostergable de regular desde la Asamblea Legislativa la etapa de ejecución de la pena, las funciones de los órganos que intervienen en ella y especialmente los principios que la rigen:

- *“De conformidad con el marco jurídico en análisis se puede explicar la intervención de la Administración penitenciaria cuando se trata de hacer cumplir una pena privativa de libertad, en el sentido de que actúa como órgano administrador y técnico especializado en la materia criminológica y penalógica, puesto que las autoridades judiciales no cuentan con recursos propios hábiles para custodiar al preso, ni con personal técnico para determinar la política criminológica o régimen penitenciario. Corresponde pues al Poder Ejecutivo, en las dependencias del Ministerio de Justicia -Dirección General de Adaptación Social e Instituto Nacional de Criminología-, la administración de los centros penitenciarios, sin que esto implique invasión de funciones del Ejecutivo para con el Judicial.”*
- *“OBJETIVO REHABILITADOR DEL SISTEMA PENITENCIARIO. Junto al principio de humanidad, que debe privar en la ejecución penal, se acentúa en nuestro medio la aspiración rehabilitadora (artículo 51 del Código Penal). Esta concepción en relación con los fines de la pena, es una doctrina preventista y antirretributista, fundamentada en el respeto de los Derechos Humanos, en la resocialización de los delincuentes, que rechaza la idea del Derecho Penal represivo, el que debe ser remplazado por sistemas preventivos, y*



por intervenciones educativas y rehabilitadoras de los internos, postulando una intervención para cada persona, la pena debe ser individualizada, dentro de los extremos fijados por el legislador, tomando en consideración ciertas circunstancias personales del sujeto activo (artículo 71 del Código Penal)”

Así que el vacío legal que significa la ausencia de un marco normativo de rango legal para la ejecución de la pena no solo violenta los principios de jerarquía normativa y de legalidad, sino que además quebranta los compromisos adquiridos por Costa Rica con la normativa internacional de Derechos Humanos.

Debe agregarse a lo anterior que, debido a sendos recursos de amparo interpuestos de forma individual por personas privadas de libertad, ese tribunal constitucional ha ordenado a la Asamblea Legislativa la promulgación de la normativa especial para esa etapa del proceso, lo que obviamente aún no ha ocurrido.

Se aclara que, si bien este documento se refiere al proyecto de Ley del Sistema Penitenciario Nacional y que ya existe un proyecto de ley de Ejecución de la Pena, ambas iniciativas están íntimamente vinculadas en tanto se esperaría que el primero de ellos defina la estructura, funciones y competencias de los órganos de la administración carcelaria y establezca los parámetros de los procesos de atención y beneficios que pueden ser otorgados desde prisión.

Las reformas al Sistema de Justicia Penal

Costa Rica ha carecido históricamente de una política criminal, y por lo general las reformas legales atinentes al derecho penal sustantivo y al derecho procesal penal surgen desde propuestas que en pocas ocasiones tienen sustento técnico. Se parte por lo general de una visión sesgada, de tono populista y sin un examen objetivo del complejo fenómeno multicausal de la criminalidad. La respuesta ha sido hacia un modelo de corte represivo a partir de premisas de dudosa objetividad.

La Dirección General de Adaptación Social cuenta con un Departamento de Investigación y Estadística que genera información de primera mano y de gran rigor científico, recurso invaluable que el propio Ministerio de Justicia con frecuencia desatiende a la hora de tomar decisiones sobre lo penitenciario, y que además son groseramente ignoradas por quienes presentan proyectos de ley referidos a la justicia penal. Así, se suele decir que en nuestro país nadie va a prisión, y que los pocos que reciben una pena privativa de libertad egresan en poco tiempo de las cárceles, lo que se analizaremos de seguido.

Al respecto diremos en primer lugar que, nuestro país registra una de las tasas de encierro más altas de la región, superando incluso las cifras de otros continentes con niveles de criminalidad mayores:



Tasa de encierro por 100.00 habitantes

PAIS	TASA
Japón	35
España	116
Guatemala	140
China	170
México	174
Bolivia	174
Colombia	188
Brasil	189
Honduras	196
Ecuador	200
R. Dominicana	244
Nicaragua	318
Rusia	321
Costa Rica	416
Panamá	457
USA	524

Fuente: Departamento de Investigación y Estadística de la Dirección General de Adaptación Social y elaboración propia con base en <https://datosmacro.expansion.com/demografia/poblacion-carcelaria>

**Costa Rica: Evolución de la tasa de encierro
Por 100 mil (2010-2023)**

AÑO	POBLACIÓN DE COSTA RICA	TOTAL	PRISIÓN	TASA TOTAL	TASA PRISIÓN
2010	4.533.894	18.943	12.110	418	267
2011	4.592.147	23.207	13.716	505	299
2012	4.652.451	27.655	15.600	594	335
2013	4.713.164	31.221	17.102	662	363
2014	4.773.119	33.082	18.263	693	383
2015	4.832.227	34.861	19.003	721	393
2016	4.890.372	35.921	19.114	735	391
2017	4.947.481	36.173	19.557	731	395
2018	5.003.393	37.193	20.786	743	415
2019	5.057.999	37.703	22.108	745	437
2020	5.111.221	35.241	22.219	689	435
2021	5.163.021	34.725	21.785	673	422
2022	5.213.362	34.285	21.610	658	415
2023 a/	5.262.225	34.152	21.910	649	416

Fuente: Departamento de Investigación y Estadística de la Dirección General de Adaptación Social



Además, la cantidad de personas vinculadas a la ejecución penal en nuestro país tiene cifras alarmantes, considerando todas las modalidades de sanción que existen en el sistema jurídico:

**Población del Sistema Penitenciario
(considerando todos los programas)**

Institucional	15.515
Semi Institucional	2.274
Comunidad	13.889
UME	1.878
PJUV	601
TOTAL	34.152
Fuente: Departamento de Investigación y Estadística de la Dirección General de Adaptación Social (dato a julio del 2023)	

En relación con las personas ubicadas en el Programa Semi Institucional (conocidos como centros de confianza), se tiene que históricamente represente menos del 20% de la población del nivel cerrado, y que más bien en los últimos años se da una tendencia a la baja la cantidad de personas que reciben ese beneficio de la administración:

Población del Programa Semi Institucional

JULIO 2022 2.792	JULIO 2023 2.274
<i>Diferencia</i>	-18,55 %

Sin lugar a dudas esa disminución está íntimamente vinculada a las directrices (nunca reveladas) que emite la autoridad política ministerial a los órganos colegiados del sistema penitenciario, en una notable invasión de competencias técnicas.

Llama la atención que otro de los pilares argumentales contra los beneficios carcelarios es el tema de la reincidencia, aspecto que puede ser fácilmente desmentido desde las mismas fuentes institucionales:



Reincidencia (1989-2022)

Año	Reincidentes		Total Sentenciados	Porcentaje Reincidencia
	No	Si		
1989	1.458	567	2.025	28,0
1990	1.328	543	1.871	29,0
1991	1.228	578	1.806	32,0
1992	1.142	513	1.655	31,0
1993	1.090	424	1.514	28,0
1995	1.707	1.145	2.852	40,0
2003	2.936	1.725	4.661	37,0
2004	3.335	1.569	4.904	32,0
2012	6.844	2.841	9.685	29,3
2015	8.676	3.257	11.933	27,3
2016	8.229	2.730	10.959	24,9
2017	8.343	2.723	11.066	24,6
2018	8.617	2.508	11.125	22,5
2019	8.307	2.140	10.442	20,5
2020	8.830	1.922	10.752	17,9
2021	8.937	1.694	10.631	15,9
2022	8.660	1.559	10.219	15,3
2023	8.924	1.398	10.322	13,5

Fuente: Departamento de Investigación y Estadística de la Dirección General de Adaptación Social.

No debe olvidarse que el sistema penitenciario nacional es la suma de todos sus centros penales, programas y modalidades de ejecución de la pena, por lo que toda decisión que tienda a privilegiar el encierro redundará siempre en el colapso de las prisiones, al desmejoramiento grave de las condiciones de vida intramuros, un aumento en los niveles de violencia.

Debemos sumar uso desmedido de la prisión preventiva (contrariando los lineamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos) y la restricción sin sustento técnico de los beneficios carcelarios desde las autoridades políticas redundan, finalmente, en la consolidación del hacinamiento de los centros penales de todo el país.



Hacinamiento carcelario por centro penal

Centro o unidad de procedencia	Población	Sobrepoblación relativa (en porcentajes)
CAI Jorge Arturo Montero Castro (La Reforma)	3.318	17,78
Centro Nacional de Atención Específica	80	0,00
UAI Reynaldo Villalobos Zúñiga	686	-2,56
CAI Gerardo Rodríguez Echeverría	934	17,63
CAI San José	593	0,51
CAI Luis Paulino Mora (San Rafael)	978	10,76
CAI Vilma Curling Rivera	526	-24,53
CAI Carlos Luis Fallas (Pococí)	1.356	54,09
CAI Carlos Luis Fallas (Pococí-Mujeres)	6	-83,33
CAI Antonio Bastida de Paz (Pérez Zeledón)	1.153	63,31
UAI Pabru Presberi (PZ-mujeres)	9	-75,00
UAI Pabru Presberi (Pérez Zeledón)	243	-5,08
CAI 26 de Julio (Puntarenas)	587	11,60
CAI 26 de Julio (Puntarenas-Mujeres)	2	-94,44
CAI Marcos Garvey (Limón)	651	50,35
CAI Nelson Mandela (San Carlos)	586	55,03
CAI Jorge Debravo (Cartago)	400	16,28
CAI Adulto Mayor	163	0,00
CAI Liberia (Calle Real)	1.066	29,37
CAI Liberia (Mujeres)	10	-56,52
CAI Heredia (Modulo Institucional San Agustín)	0	nr
UAI 20 de Diciembre (UAI Pococí)	609	-4,84
CAI Terrazas	1.242	-0,48

Fuente: Departamento de Investigación y Estadística de la Dirección General de Adaptación Social (a julio de 2023)

Por último, sobre este apartado, la sobrepoblación carcelaria hace imposible el acceso de las personas sentenciadas a los procesos de atención técnica, diseñados en función del objetivo básico de reinserción social, haciendo de la cárcel un fin en sí mismo en el que solo prima el encierro por el encierro mismo, en notable abandono de los objetivos que desde los Derechos Humanos caracterizan a la sanción penal.

Los datos aquí compartidos reflejan la ausencia de rigor científico de la visión que se maneja desde lo político en relación con la dinámica actual de nuestro sistema penitenciario, y revela la carencia total de un abordaje interdisciplinario desde la política pública del fenómeno delictivo desde sus profundas raíces sociohistóricas.

La necesidad de normar la estructura y funciones del sistema penitenciario:

La Dirección General de Adaptación Social (DGAS), heredera de la Dirección de Defensa Social de la década de 1950, fue creada por ley número 4762 del 8 de mayo de 1971. Como ya se mencionó, desde entonces ese órgano se ha auto regulado, por medio de gran cantidad de reglamentos (decretos ejecutivos), circulares y directrices. El proyecto de ley que nos ocupa es entonces un



intento positivo por darle a esa dirección una estructura operativa con el rango normativo de ley que le corresponde.

Ya advertimos que, si bien el proyecto objeto de este análisis se refiere a la Ley del Sistema Penitenciario Nacional, su revisión no puede desligarse del proyecto de Ley de Ejecución de la Pena, pues ambos documentos tocan de manera directa la forma en que se ejecutaría la sanción penal, e incluso, sus respectivos textos actuales presentan contenidos que se contradicen, especialmente en relación con las reformas que proponen al Código Penal.

Obviamente esta propuesta de ley del Sistema Penitenciario se concentra en definir la estructura, relaciones jerárquicas, funciones y competencias de los distintos órganos que actualmente operan en el sistema carcelario. Si bien se da un cambio en los nombres de esos componentes, en realidad replica de forma casi inalterada la estructura y funciones actualmente contenidas en el Reglamento del Sistema Penitenciario Nacional y el Reglamento de Organización Administrativa del Ministerio de Justicia y Paz.

A grandes rasgos, como se indicó, los órganos conservan sus actuales competencias y funciones, siendo lo más evidente que la actual DGAS pasaría a denominarse Dirección del Sistema Penitenciario Nacional y el Instituto Nacional de Criminología se convertiría en Consejo Técnico Penitenciario, conservando este último la competencia exclusiva de resolver en definitiva la ubicación de las personas privadas de libertad cuando medie recomendación de cambio de programa de atención por parte de los consejos de los centros penales, (los coloquialmente llamados beneficios penitenciarios). La nueva Dirección conserva las funciones de carácter gerencial que históricamente ha ejercido la DGAS.

El artículo 5 del proyecto contiene una serie de principios generales de carácter constitucional y otros típicos del proceso penal que ya están incluidos en la normativa reglamentaria vigente y cuya inclusión resulta necesaria. Esa norma debe entenderse de manera conjunta con el numeral 77 denominado Derechos de las personas adscritas al Sistema Penitenciario Nacional.

Por no ser relevante para los objetivos de este análisis no haremos referencia a las funciones y competencias de los órganos administrativos propios del sistema penitenciario, para concentrarnos en aquellos aspectos que incidirían directamente en la forma de ejecutar la sanción penal, especialmente en lo que se relacione con el objetivo de reinserción social por su vinculación directa con Derechos Humanos.

El modelo penitenciario

En cuanto a la ubicación de las personas privadas de libertad en los diferentes programas del sistema penitenciario, en términos generales la propuesta mantiene el esquema existente desde 1978 (Reglamento del Centro Penitenciario la Reforma). De esta manera los beneficios penitenciarios son definidos como aquella posibilidad de que la persona sentenciada a pena privativa de libertad sea egresada de un centro cerrado antes del cumplimiento de la condena como potestad de la administración para ubicarse en el régimen abierto, requiere de una recomendación del Consejo del Centro Penitenciario hacia el Consejo Técnico Penitenciario (hoy INC), órgano que resuelve en definitiva sin intervención judicial.



El artículo 87 de la propuesta indica:

ARTÍCULO 87- Excepciones que impiden promover cambios de modalidad de ejecución de la pena a un Subsistema Abierto

El Consejo Técnico Penitenciario, siguiendo la línea que dicte la Política Penitenciaria, del conocimiento pericial que posee, del análisis del fenómeno criminológico y penológico, de los cambios que sufran las leyes penales, determinará vía lineamientos los criterios en los que no aplica la promoción de personas privadas de libertad, para un cambio de modalidad de ejecución al subsistema abierto Dichas condiciones también pueden estar contenidas en leyes o reglamentos, por lo que realizará un constante escrutinio de la normativa para emitir los lineamientos técnicos que sea necesarios al efecto, los cuales tienen que ser vigentes, deben ser revisados con periodicidad y debidamente comunicados.

En este punto se evidencia una de las falencias más grandes del texto ya que establece que sea este órgano (el Consejo Técnico Penitenciario) el que defina de forma coyuntural los parámetros para acceder a dichos beneficios. Se deja así un vacío en un aspecto que es central de la legalidad de la ejecución de la pena, nuevamente haciendo remisión a eventual normativa de la administración (decretos circulares y directrices) para definir uno de los aspectos más cuestionables del actual marco normativo actual.

Debe rescatarse que el proyecto de ley mantiene la apuesta por los planes interdisciplinarios de atención profesional como el medio para definir los procesos de atención, entendidos estos como un mecanismo legítimo para procurar la reinserción social de la persona sentenciada, y un posible egreso anticipado de prisión cuando ese beneficio esté científicamente justificado desde los distintos abordajes profesionales.

Este aspecto es fundamental ya que la atención profesional es un instrumento diseñado en nuestro sistema penitenciario que de forma positiva nos ha distinguido de otros esquemas carcelarios de la región. Este modelo penitenciario se entiende como un abordaje interdisciplinario que permita a la persona sentenciada conocer y entender aquellos aspectos de su historia de vida que incidieron en su conducta delictiva, para la adquisición de herramientas que faciliten su regreso a la sociedad con posibilidades de una vida sin transgresión de las reglas de sana convivencia.

ARTÍCULO 79- Fines de la Atención Técnica

La atención técnica es el conjunto de procesos articulados de servicios que tienen la finalidad de abordar situaciones de la cotidianidad y la solución de necesidades inmediatas de su contexto, así como procurar que la comprensión de los aspectos sociales y personales que incidieron en la comisión de la conducta delictiva, favoreciendo así el proceso de inserción social de las personas adscritas al Sistema Penitenciario Nacional.

Desde los años de 1990, y en experiencia pionera en la región, la atención técnica en nuestras cárceles ha girado en torno a los siguientes ejes temáticos: violencia sexual, violencia intrafamiliar, violencia en general, habilidades para la vida y atención a la drogadicción. Se trata de procesos que han tenido resultados positivos pero que en el actual contexto de hacinamiento y escasez de personal profesional han perdido cobertura e impacto de forma significativa.



Así que, si el proyecto de ley sigue excluyendo los parámetros objetivos de los beneficios, la situación de hacinamiento seguirá bajo el dudoso criterio de las autoridades políticas, en notable contradicción con el trabajo profesional que una vez distinguió positivamente al sistema carcelario nacional.

El derecho al efectivo recurso y el régimen disciplinario

En materia recursiva, el proyecto contiene una grave omisión al no establecer un plazo perentorio para resolver las impugnaciones que presente la población penal, manteniendo así la actual situación de incertidumbre y retardo de justicia administrativa que caracteriza al sistema penitenciario. La ausencia de reglas claras sobre ese aspecto, un innegable quebranto al debido proceso, permite actualmente que el Instituto Nacional de Criminología demore meses para resolver las apelaciones, lo que no tiene justificación válida en un estado de derecho de conformidad con las reglas del Debido Proceso.

En cuanto al Régimen Disciplinario (arts. 92-121) se mantiene básicamente el mismo esquema que fuera generado desde el Reglamento de Derechos y Deberes de los Privados de Libertad de 1993 y que surgió casualmente por la gran cantidad de resoluciones de la Sala Constitucional, tribunal que puso en evidencia la necesidad de un modelo que respetara los parámetros del debido proceso. El problema en la práctica cotidiana es la mora en los procesos y la negación del derecho a efectivo recurso que significa la tardanza del INC en resolver las apelaciones.

Esta omisión afecta básicamente dos tipos de procesos: las apelaciones contra las valoraciones técnico-profesionales y los reclamos por sanciones disciplinarias. Ambos fenómenos impactan directamente las cargas de trabajo de los Juzgados de Ejecución de la Pena por la cantidad de quejas que conoce al respecto, y más grave aún, el derecho constitucional de justicia pronta y cumplida de las personas privadas de libertad.

De las reformas a otras leyes

Haremos mención en este apartado solamente a aquellas reformas a otras leyes que propone el texto que a nuestro criterio implicarían una regresión no justificada de las condiciones actuales de la ejecución de la pena. Algunas de las propuestas simplemente procurarían la actualización de los nombres que tendrían los órganos de la administración bajo el modelo propuesto.

Código Penal

Art. 57 bis

“... El juez competente podrá autorizar salidas restringidas por razones laborales, salud, educación u obligaciones familiares, previo informe rendido por el Instituto Nacional de Criminología. Es obligación de la persona condenada no alterar, no dañar, ni desprenderse del dispositivo, reportar cualquier falla o alteración involuntaria y acatar las condiciones impuestas. En caso de incumplimiento de lo anteriormente dispuesto, el juez competente podrá variar o revocar esta modalidad de cumplimiento de la pena y ordenar el ingreso a prisión.”



Esta norma refiere a las personas sujetas a Arresto Domiciliario con Monitoreo Electrónico. Actualmente este tipo de permisos, -por delegación que hacen los juzgados de ejecución de la pena a la Unidad de Monitoreo- los resuelve la administración penitenciaria, por tratarse de situaciones urgentes vinculadas a derechos fundamentales. Estos permisos son informados a la autoridad judicial para su conocimiento y homologación.

La dinámica que aquí se propone desconoce casualmente ese sentido de urgencia de este tipo de situaciones ya que toda gestión judicial tiene una tramitología que incluye audiencia formal a las partes (Fiscalía y la respectiva defensa de cada caso) que haría imposible una resolución oportuna, en evidente negación de la persona sentenciada del ejercicio de sus derechos fundamentales.

Art. 60 del Código Penal:

"ARTÍCULO 60.- La concesión de la condena de ejecución condicional se fundará en el análisis de la personalidad del condenado y su vida anterior al delito en el sentido de que su conducta se haya conformado con las normas sociales y en el comportamiento posterior al mismo, especialmente en su arrepentimiento y deseo demostrado de reparar en lo posible las consecuencias del acto, en los móviles, caracteres del hecho y circunstancias que lo han rodeado. Es condición indispensable para su otorgamiento que se trate de un delincuente primario. El Tribunal otorgará el beneficio cuando de la consideración de estos elementos pueda razonablemente suponerse que el condenado se comportará correctamente sin necesidad de ejecutar la pena. La resolución del Juez será motivada y en todo caso, deberá requerir un informe del Consejo Técnico Penitenciario en donde se determine, si ese es el caso, el grado de posible rehabilitación del reo."

El otorgamiento de la condena de Ejecución Condicional es una decisión de la autoridad sentenciadora que de manera humanitaria y razonable evita el ingreso a prisión de personas sin antecedentes que reciban una pena de prisión no mayor a tres años. Es otorgado de manera frecuente.

El otorgamiento de la condena de Ejecución Condicional es una decisión de la autoridad sentenciadora que de manera humanitaria y razonable evita el ingreso a prisión de personas sin antecedentes que reciban una pena de prisión no mayor a tres años. Es otorgado de manera frecuente.

Esta reforma implicaría una burocratización sin sentido ya que por lo general se trata de personas que no han estado en prisión, de ahí que la autoridad penitenciaria tendría poco o nada que aportar sobre el caso, y las cargas de trabajo de la administración carcelaria no harían viable contar con tal criterio de forma oportuna para sustentar la decisión judicial. Si nos remitimos al deber de fundamentación de la sentencia que prevé el artículo 142 Código Procesal Penal, se trata de un requisito innecesario que no tiene porqué supeditar una decisión judicial.



Art. 61

“ARTÍCULO 61.- Al acordar la condena de ejecución condicional, el Juez podrá imponer al condenado las condiciones que determine, de acuerdo con el informe que al respecto vierta el Instituto de Criminología; ellas podrán ser variadas si dicho Instituto lo solicita.”

El mismo comentario referido al artículo 60 aportamos a esta propuesta, por considerar impertinente el informe del Sistema Penitenciario para estos casos.

Art. 100

“Artículo 100.- Las medidas curativas de seguridad son de duración indeterminada.

*Cada dos años el Tribunal se pronunciará sobre el mantenimiento, la modificación o la cesación de la medida de seguridad impuesta, sin perjuicio de hacerlo en cualquier momento, mediante informes del **Consejo Técnico Penitenciario***

Las medidas de seguridad no se extinguen por amnistía ni por indulto.

Tampoco pueden suspenderse condicionalmente. El quebrantamiento de una medida de seguridad, implica la posibilidad de que se reanude el tratamiento a que estaba sometido el sujeto.”

Las medidas de seguridad han sido históricamente espacios de violación de derechos humanos de las personas sometidas a esa modalidad. Dichosamente desde sede judicial se ha establecido la sana práctica de revisar los procesos cada seis meses. Mantener el plazo de 2 años es un retroceso en un aspecto que la práctica ha logrado atender de manera más adecuada y respetuosa de los derechos humanos de esta población. Consideramos 6 meses como un plazo más que razonable para la revisión periódica.

Art. 71

“Artículo 71.-El Juez, en sentencia motivada, fijará la duración de la pena que debe imponerse de acuerdo con los límites señalados para cada delito, atendiendo a la gravedad del hecho y a la personalidad del partícipe.

*Para apreciarlos se tomará en cuenta: Las características psicológicas, psiquiátricas y sociales, lo mismo que las referentes a educación y antecedentes, serán solicitadas al **Consejo Técnico Penitenciario** el cual podrá incluir en su informe cualquier otro aspecto que pueda ser de interés para mejor información del Juez.”*

Esta propuesta comparte las falencias señaladas al artículo 60. Además, la disposición ya existe en el texto actual (solamente actualiza el nombre del órgano penitenciario competente). En la práctica no se aplica por la imposibilidad de la administración de emitir criterio de forma oportuna en relación con la dinámica que caracteriza el dictado de una sentencia en los procesos penales.



Ley de Mecanismos Electrónicos de Seguimiento en materia penal

"ARTÍCULO 136: Refórmese el artículo 11 de la Ley de Mecanismos Electrónicos de Seguimiento en Materia Penal, ley 9271 del 30 de septiembre del 2014, para que diga de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 11.-Evaluación por parte del Instituto Nacional de Criminología

El Consejo Técnico Penitenciario deberá evaluar, anualmente, la aplicación de este mecanismo y remitirá al Ministerio de Justicia y Paz las recomendaciones que estime pertinentes."

Por último, se rescata la propuesta de reforma al artículo 11 de la Ley de Mecanismos electrónicos de Seguimiento en materia penal que obligaría de forma expresa a la dependencia encargada (UME) de valorar anualmente a las personas monitoreadas para posibles beneficios, situación que actualmente no está prevista con esa especificidad.

EN CONCLUSIÓN:

Este proyecto de ley no resuelve el tema central con discusión y establecimiento del Sistema Penitenciario Nacional que se requiere en Costa Rica, pues la propuesta de ley se concentra replicar de forma casi inalterada la estructura, relación jerárquica, funciones y competencias actualmente contenidas en el Reglamento del Sistema Penitenciario Nacional y el Reglamento de Organización Administrativa del Ministerio de Justicia y Paz y no define el modelo penitenciario en relación con los beneficios.

Pese a ello reconocemos la necesidad de brindar rango legal al marco jurídico que se ha creado la Dirección General de Adaptación Social desde su creación y terminar con la práctica ilegítima de la total autorregulación.

Por último, son cuestionables las reformas a otras leyes que se han citado, porque implicarían un retroceso injustificado en situaciones concretas que reñirían directamente con el objetivo legítimo de la reinserción social, así como las omisiones que vulneran el derecho a una justicia pronta y cumplida en sede administrativa. Su incidencia negativa en los derechos humanos de las personas sentenciadas no puede ser pasada por alto desde la academia."

Criterio suscrito por el director de la Escuela de Psicología, Dr. Jorge Sanabria León (oficio EPs-1696-2023 fechado 13 de noviembre de 2023) elaborado por la docente de esta Unidad Académica, M. Sc. María José Masís Méndez.

- *Con relación al Principio de prohibición de tortura, de tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes se menciona lo siguiente "No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencias de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a estas": la arbitrariedad con la que se plantea lo anterior es riesgosa y abre el portillo a la vulneración de los derechos de las personas en conflicto con la ley. En ese*



sentido, se recomienda modificar la redacción de la parte que viene entre comillas porque ¿quién define qué es una sanción legítima y incidentales? y ¿cómo se ejecuta dicha sanción legítima o incidental para que lo sea? se requiere ampliar en torno a la conceptualización y ejecución de eso que no sería un trato cruel.

- *Con relación al Principio de resolución alternativa de conflictos: resalta el hecho de que no se contemple este tipo de resolución para aquellos conflictos entre personas reclusas y personal de los centros (oficiales, personal profesional, etc.). Esta omisión ¿a qué se debe? se está partiendo de la idea de que los problemas convivenciales ocurren exclusivamente entre personas reclusas y esto es inexacto. En ese sentido, se recomienda incluir como medida alternativa esos otros conflictos que acontecen en ese espacio y que incluyen al personal penitenciario en su relación con las personas reclusas.*
- *En el inciso c del artículo 6 se menciona "Determinar las necesidades de talento humano, en sus diferentes formaciones técnicas y profesionales; así como definir su formación especializante" se recomienda incluir "las formaciones especializantes" teniendo presente el valor que tiene la formación plural y diversa en espacios penitenciarios.*
- *En el inciso j del artículo 6 aparece "Terminar" y parece que la idea refiere a "determinar".*
- *En la ley en ocasiones se hace referencia al criterio técnico, en otras ocasiones al criterio técnico profesional: se recomienda homogenizar la manera en que se denomina lo anterior.*
- *Se omite en la ley lo relativo a la evaluación del quehacer en centros penitenciarios, la evaluación del quehacer por parte de instancias intervinientes y de las voces de las personas reclusas. Si hay una deuda que tiene el sistema penitenciario nacional refiere a la evaluación de su propio quehacer, ¿cómo valora la población privada de libertad el trabajo que realiza el personal profesional y la custodia?, ¿qué cambios pueden realizarse para acortar la distancia entre el deber ser y el ser de la ejecución de la pena? todo esto favorece la reflexión sistemática y cotidiana del quehacer, al tiempo que contribuye a la incorporación de recomendaciones que podrían favorecer la convivencia carcelaria y la mitigación de algunos efectos psicosociales negativos que conlleva la estancia en estos recintos.*
- *En el artículo 32 que hace alusión a requisitos de idoneidad de la Dirección y Subdirección General del Sistema Penitenciario Nacional se recomienda incluir como condición sine qua non la experiencia en temas penitenciarios (especialización de estudios en esta materia) así como la experiencia en el trabajo con personas privadas de libertad y en centros penales.*
- *En el artículo 36 se menciona a propósito de la policía penitenciaria que una de sus competencias es "controlar" todos los centros del país. Sería recomendable ampliar en torno a lo que significa dicho control, ya que esto último puede abrir el portillo a arbitrariedades como, por ejemplo: a que se anteponga el criterio de la policía penitenciaria por encima del criterio profesional y esto vulnera los derechos de las personas reclusas.*



- *En el artículo 37 a propósito de la policía penitenciaria se menciona que debe "facilitar el proceso de inserción social, mediante la creación de procedimientos específicos para el logro de los fines encomendados al Sistema Penitenciario Nacional" ¿a qué procedimientos específicos se refiere? sin lugar a duda una custodia sensible y capacitada favorece el cumplimiento de objetivos de los equipos de trabajo profesional de los centros penales. -En el artículo 84 se hace alusión a valoraciones técnico-profesionales (especial, inicial, ordinaria y extraordinaria) pero estas no se describen.*
- *Se recomienda nutrir esta ley con la Política Penitenciaria Científica y Humanística del año 2018, ya que hay omisión de la Política en este proyecto de ley.*
- *Se recomienda abrir el diálogo y la discusión con las personas privadas de libertad y con el personal de los centros esta ley ¿qué valoran?, ¿qué sugieren?, ¿qué puede modificarse?*

Considerando lo anterior, sugiero no aprobar este proyecto de ley hasta que se atiendan las falencias detectadas."

Atentamente,

<MARCA_FIRMA_DIGITAL>

Dra. Isabel Avendaño Flores
Decana

IAF/

C. Archivo