

## Ministerio de Justicia y Paz | Despacho Ministerial

San José, 10 de octubre de 2022  
MJP-DM-942-2022

Señor  
Edel Reales Noboa  
Director a.i  
Departamento Secretaría del Directorio

### Asunto: Consulta institucional del Dictamen sobre e expediente legislativo N.º 21800

Estimado señor:

Reciba un cordial saludo. En atención a su oficio AL-DSDI-OFI-0093-2022 de fecha 28 de setiembre del 2022 mediante el cual se realiza la consulta institucional sobre el expediente legislativo N.º 2180 denominado: “Ley de Ejecución de la Pena”, una vez analizado cuidadosamente el texto me permito indicar lo siguiente:

Si bien el Ministerio de Justicia y Paz considera reconoce la importancia de saldar la deuda país existente hace décadas en torno a la ausencia de un instrumento legal para ejecutar las penas privativas de libertad y medidas de seguridad, considerando además que la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia mediante las resoluciones N.º 13800 – 2011; N.º 19582 – 2015; 008417-2020; 2019-21335; y 2019-19730, ha señalado la flagrante omisión legislativa en la materia de penitenciaria y la violación al principio de reserva de ley. Sin embargo se tiene claro que posibilidad de enmendar este compromiso recae únicamente en manos del Poder Legislativo.

Teniendo en cuenta lo supra mencionado, en lo que respecta propiamente al texto aprobado en la Comisión de Asuntos Jurídicos en fecha 26 de abril del presente año, es preciso señalar una serie de observaciones sobre el fondo del proyecto que este Ministerio considera de suma relevancia que sean considera, al ser esta cartera el ente encargado legal de administrar las penas privativas de libertad, a través de la Dirección General de Adaptación Social del Ministerio de Justicia y Paz.

En virtud de lo anterior me permito realizar las siguientes consideraciones sobre el texto sustitutivo aprobado de:

- Sobre el artículo 2: Se considera de importancia que se modifique este numeral para que se indique expresamente que el procedimiento disciplinario también aplicará a las personas indiciadas.

## Ministerio de Justicia y Paz | Despacho Ministerial

- Sobre el artículo 4 inciso d): Se recomienda modificar el término reinserción social, por inserción social, esto debido a que hace mucho tiempo se dejó de utilizar el primero, por cuanto una persona, a pesar de encontrarse privada de libertad, continúa formando parte de la sociedad, lo que cambia es su condición jurídica.
- Sobre el artículo 4 inciso o): Resulta de relevancia incluir al inicio de la definición de este principio la frase “en la medida de las posibilidades de la administración”
- Sobre el artículo 5 inciso a): Se recomienda la inclusión de actividades basadas en la fe.
- Sobre el artículo 5 inciso g): A fin de que la ley cuente con la terminología correcta, se debe cambiar el término “Sistema Penitenciario Nacional” por “establecimientos penitenciarios de la modalidad cerrada”.
- Sobre el artículo 5 inciso r): Se recomienda adicionar posterior a la frase “consumo problemático de sustancias psicotrópicas” la frase “asociadas al delito”. Otro aspecto importante que debería considerarse para incluirse en el texto las responsabilidades y competencias del Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia, considerar que se incorporen en los centros penitenciarios y unidades de comunidad terapéuticas, así como que se contemple lo que esto implicará en términos presueltarios como recurso humano, infraestructura, mobiliario, entre otros.
- Artículo 5 inciso t): A fin de dar una adecuada definición se recomienda la siguiente redacción: “Derecho a la salud de **las personas menores de edad** residentes del Sistema Penitenciario Nacional: En el caso de que las **mujeres** privadas de libertad ingresen al centro penitenciario con sus hijos o hijas menores de edad para su estancia, se deberá garantizar su control pediátrico, vacunación y cualquier otro servicio de salud que requieran para asegurar su desarrollo físico y mental, así como la atención y prevención de cualquier padecimiento asociado con su permanencia en establecimientos penitenciarios”.
- Artículo 5 inciso y): se recomienda incluir al inicio de la definición la frase “En la medida de las posibilidades presueltarias”
- Artículos 14 bis y 14 ter: Desde este Ministerio se considera que estos artículos van a suponer limitaciones innecesarias a la facultad con la que cuenta el Sistema Penitenciario para ubicar a las personas privadas de libertad en el Nivel Semiministucional, sin que esto se justifique en criterios técnicos y con la consecuente burocratización y el atraso que implicará para el proceso de desinstitucionalización, impactando los esfuerzos de la administración para lograr hacer frente al hacinamiento penitenciario. Debe tenerse claro que actualmente, los beneficios que otorga el Instituto Nacional de Criminología no requieren de ningún tipo de aval

## Ministerio de Justicia y Paz | Despacho Ministerial

judicial y lo cual ha sido avalado en múltiples ocasiones mediante resoluciones de la Sala Constitucional, como el Voto 05017 – 1998 de dicho Tribunal que señala:

*“(...) Más bien lo que posibilitan los diferentes niveles de atención es la desinstitucionalización, con lo cual, no se restringe derecho alguno, sino que se ofrece la posibilidad de cumplir con la pena impuesta dentro de una modalidad de atención diversa de la reclusión en prisión, lo cual debe atender a criterios técnicos y objetivos en aras de la consecución de los fines de la pena. Así, señala el artículo 47 del Reglamento que: “Los objetivos de los niveles son: a) Definir y atender las necesidades básicas de los privados y privadas de libertad y los niños, niñas y adolescentes. b) Institucionalizar a los que así lo requieran y favorecer la desinstitucionalización, y la no institucionalización (...)”*

*“(...) En todo caso, es claro que la ubicación en los diferentes niveles de atención es un aspecto independiente de lo que son los beneficios de descuento por trabajo y libertad condicional. En el primer caso se trata de modalidades de ejecución que conllevan cierta desinstitucionalización y en el segundo caso, se trata, conforme se indicó, de beneficios que el juez puede o no conceder, y que presuponen el cumplimiento de determinados requisitos (artículos 46 a 50). Es obvio que en ambos casos, el juez de ejecución de la pena debe ejercer los controles formales y sustanciales, de conformidad con las potestades que le otorga la Ley.- (...)”*

*Recientemente la Sala Constitucional se pronunció nuevamente sobre las competencias del Ministerio de Justicia y Paz para determinar la ubicación de las personas dentro del sistema penitenciario, mediante el voto 03141-2022 de las nueve horas quince minutos del nueve de febrero de dos mil veintidós, el cual indica:*

- *“(...) Conviene, en primer término, advertir que reiteradamente este Tribunal ha sostenido, en múltiples ocasiones, que la ubicación de los privados de libertad dentro del sistema penitenciario, es competencia exclusiva de la Administración Penitenciaria, pues es en la vía administrativa donde, con todos los elementos técnicos y probatorios con que cuentan, se podrá determinar la mejor ubicación para los privados de libertad.”*

*Los niveles atención con los que cuenta el sistema penitenciario, son precisamente las distintas modalidades bajo las cuales se atiende a la población penitenciaria y que les permiten a las personas privadas de libertad, que cumplan los criterios técnicos establecidos, ir realizando los avances dentro del sistema según sus necesidades y que lo preparan para su reingreso a la sociedad.*

- Artículo 14 ter: Dado el caso que se elija optar por la propuesta de redacción del artículo anterior, bajo protesta de lo indicado en la recomendación supra, se considera que en el segundo párrafo de este numeral, en lugar de la frase “en los que se requiera” lo que correcto es que la norma indique: “en los que la administración penitenciaria recomiende modificar la modalidad de ejecución”. Así

## Ministerio de Justicia y Paz | Despacho Ministerial

las cosas, con esta adecuación de la norma, resultaría innecesario indicar que se le comunicará a la autoridad penitenciaria para que suspenda, pues el acto administrativo tiene carácter de recomendación, así que no hace falta suspenderlo ya que no surte efectos por sí mismo.

En ese mismo sentido el párrafo sexto debería eliminarse ya que se insiste en que la administración penitenciaria solo emitiría una recomendación, y por lo tanto el acto administrativo no tiene efectos hasta que sea el juez quien proceda a determinar la ubicación. Lo mismo sucede con el antepenúltimo párrafo, el cual también debería ser eliminado por resultar innecesario, dado que la administración no realizaría un cambio de ubicación a menos de que el juez lo ordene.

- Artículo 20: Se recomienda modificar la redacción la redacción para que se garantice la atención médica de toda la población adscrita al sistema penitenciario.
- Artículo 22: Debería agregarse expresamente como función la designación de los integrantes del Consejo Superior Penitenciario.
- Artículo 23: Debido a que las decisiones que este órgano toma son de análisis técnico, los nombramientos deberían efectuarse a partir de criterios técnicos, no políticos. Así las cosas, se recomienda que las miembros sean personas sugeridas por la jefatura nacional y aprobadas por el Instituto Técnico Nacional del Sistema Penitenciario, y que además se indique que su nombramiento será por dos años, pudiendo prorrogarse y que pueden ser removidos por el Instituto por voto de mayoría calificada.
- Artículo 24: Se recomienda la modificación de este numeral para que el Consejo Superior Penitenciario sea quien conozca todos los cambios de modalidad sin importar el delito. En primer lugar porque no se conocen los criterios técnicos de proporcionalidad ni congruencia en relación con los delitos que aquí señalan, por lo que se requiere un análisis profundo para establecer una fundamentación. En segundo lugar, no se considera conveniente que los Consejos Interdisciplinarios de los centros penales sean quienes determinen la ubicación en el Semiministrial, ya que puede instar o propiciar que favorecimientos de intereses o amenazas para las personas funcionarias de los Centros Penitenciarios.
- Artículo 25: No estamos de acuerdo en que los casos se envíen a la fiscalía. Este proceso estos artículos van a suponer limitaciones innecesarias a la facultad con la que cuenta el Sistema Penitenciario para ubicar a las personas privadas de libertad en el Nivel Semiministrial, sin que esto se justifique y con la consecuente burocratización y el atraso que implicará para el proceso de desinstitucionalización, impactando los esfuerzos de la administración para lograr hacer frente al hacinamiento penitenciario. No se comprende el objeto de que el Ministerio Público conozca los casos en que en sede administrativa se otorga un beneficio de cambio

## Ministerio de Justicia y Paz | Despacho Ministerial

de modalidad de custodia; no hay claridad en la separación de poderes, ni en este procedimiento. Con la redacción de esta norma se vulneran algunos principios de derecho administrativo como por ejemplo el de ejecutoriedad del acto administrativo, paralelismo de las formas, entre otros. De igual manera, resulta contrario a la Ley General de Administración Pública y la que Crea la Dirección General de Adaptación Social y la ley Orgánica del Ministerio de Justicia y Paz.

- Artículo 27: Para mayor claridad de la norma se recomienda utilizar la siguiente redacción: *“Las secciones profesionales de los establecimientos penitenciarios serán integradas por las personas profesionales y técnicas en Derecho, Educación, Orientación, Psicología, Salud y Trabajo Social, y cualquier otra que en el futuro sea necesario crear, previa recomendación del Instituto Técnico Nacional del Sistema Penitenciario y del Director General”.*
- Artículo 29: Se recomienda la supresión de los incisos b) y también d), pues como se indicó previamente, el otorgamiento de beneficios debe recaer sobre el Consejo Superior Penitenciario, a fin de evitar el favorecimiento de intereses o amenazas para las personas funcionarias de los Centros Penitenciarios.
- Artículo 31: En el caso de que se atienda la recomendación de que sea el Consejo Superior el encargado de conocer sobre los cambios de modalidad, debería ajustarse para que la apelación sea conocida por Instituto Técnico Nacional del Sistema Penitenciario que sería el superior. De igual manera se reitera que no estamos de acuerdo en que los casos de cambio de modalidad en sede administrativa deban ser comunicados a la Fiscalía, ya que este proceso va a suponer limitaciones innecesarias a la facultad con la que cuenta el Sistema Penitenciario, así como resulta inviable jurídicamente que una autoridad del Poder Judicial pueda objetar un acto de administración en sede administrativa.
- Artículo 34: Se recomienda suprimir la palabra “tipo” del título, ya que no existen “tipos de planes de atención, esto es una forma incorrecta de denominarlos, puesto que el plan de atención se establece conforme el perfil delincencial de la persona, los hechos por los cuales se le sentenció, aspectos de forma modo y lugar y estado en el que se encontraba la persona privada de libertad.
- Artículo 36: Lo correcto sería que el inciso b) indique que esos traslados son acordados por el Consejo Superior, Consejos Interdisciplinarios o las Coordinaciones de Programa.
- Artículo 37: Se recomienda utilizar la siguiente redacción: *“El seguimiento consiste en el análisis sistemático de todos los procesos requeridos para el cumplimiento del Plan de atención. Integra la observación, registro y sistematización de los resultados en términos de los recursos utilizados, la revisión de las condiciones que deben*



## Ministerio de Justicia y Paz | Despacho Ministerial

*cumplirse, analizando los ajustes a realizar para el cumplimiento del plan establecido en la población atendida.*

*Contempla la ejecución del proceso de atención profesional a través del Plan de Acciones Inmediatas o del Plan de Atención Profesional, según corresponda.*

*Es la labor sustantiva del accionar penitenciario, en la que se desarrolla el plan de atención, se da seguimiento a los alcances del proceso de ejecución de las sanciones, medidas o sentencias, y se brindan los informes profesionales de valoración que dan cuenta de los resultados obtenidos.*

*Esta fase también contempla los traslados entre centros del mismo nivel y los cambios de nivel”.*

- Artículo 44: Se requiere mejorar la redacción, para que se indique que la valoración preliminar puede darse a solicitud de parte, por recomendación de los juzgados de ejecución o el Tribunal Sentenciador.
- Artículo 45: Resulta necesario un mayor análisis para determinar por qué se establecen los 7 años en el penúltimo párrafo del artículo, pues en esta redacción se entendería como antojadizo. Proponemos la siguiente redacción:  
*“Si al momento de realizar la valoración inicial a la persona sentenciada le resta por descontar ocho años o menos de prisión, se podrá incluir una recomendación al Consejo Superior Penitenciario para su ubicación en el Programa de Atención Semiestructurada, o en el Programa de Atención en Comunidad.*

*En los casos de los delitos de trata de personas; tráfico internacional de droga; legitimación de capitales; tráfico de armas; genocidio; crímenes de lesa humanidad; delitos sexuales o calificados; homicidio calificado; femicidio; cohecho; corrupción agravada; corrupción de jueces; malversación; concusión; prevaricato; y peculado, la recomendación mencionada en el párrafo anterior se podrá realizar únicamente si a la persona privada de libertad ya ha cumplido el tercio de su pena”.*

De igual manera, se recomienda incluir un artículo que diga:

*“Artículo 48. Validación de la valoración preliminar como valoración inicial. Si la persona sentenciada al momento del ingreso al establecimiento penitenciario cuenta con una valoración preliminar, ésta se mantendrá como valoración inicial siempre y cuando sea avalada y ajustada por el Consejo Interdisciplinario definiéndose el Plan de Atención”.*

- Artículo 46: En lugar del término “ las personas profesionales” debe indicarse “ los Consejos Interdisciplinarios”.

## Ministerio de Justicia y Paz | Despacho Ministerial

- Artículo 52 inciso d): Se considera necesario esclarecer que la persona privada de libertad tiene derecho a contar con un profesional en derecho de su propio peculio, a fin de evitar confusiones.
- Artículo 54 inciso c): Lo correcto es que se indique la persona representante de la Policía Penitenciaria será designada por la **jefatura policial del establecimiento penitenciario**.
- Artículo 60: A criterio de esta cartera, debe eliminarse el inciso q) a fin de que no sea catalogado como falta leve y toda destrucción o daños de infraestructura se catalogue como falta grave.
- Artículo 61: En el inciso c) para una correcta redacción de la norma debería indicarse: *“Realizar conductas que impliquen abuso sexual, explotación física o laboral de otras personas”*.

En el inciso i) lo adecuado sería definir la conducta de la siguiente manera: *“Brindar información falsa al personal penitenciario u ocultar información que pueda afectar la seguridad y la dinámica institucional, con un propósito de beneficio para sí o para otra persona”*.

En el inciso y) debería de ser suprimido todo lo indicado después de la palabra Estado.

El inciso z) se recomienda la siguiente redacción: *“Dedicarse personalmente, o formar parte de organizaciones, para poseer, recibir, facilitar y comercializar objetos o sustancias que, mediante reglamento de la Administración Penitenciaria o ley, no sean permitidos dentro de los centros penales”*.

- Artículo 62 inciso c): lo correcto es que se diga: *módulo o residencia*.

De igual manera se recomienda incluir un inciso d) que indique lo siguiente: *“La suspensión temporal de incentivos que ofrece el centro, ámbito o unidad o de aquellos que se derivan de la modalidad de ejecución de la pena o custodia hasta por dos meses.”*

-Artículo 66: Se debe cambiar el termino “persona sentenciada” por “persona privada de libertad” para que esta norma también aplique para las personas indiciadas. Por otro lado, en el inciso b) se debe eliminar la palabra profesional.

- Artículo 69: En el inciso c) se debe eliminar la frase: “de las personas sentenciadas”. En el último párrafo hay que quitar la letra n a la palabra deberán.

## Ministerio de Justicia y Paz | Despacho Ministerial

- Artículo 70: A fin de emplear la terminología correcta, en la segunda línea debería decir: “del superior de la policía” y en lugar de “el lapso” debería decir “tiempo”.
- Artículo 71: Sugerimos sustituir todo el texto del artículo por la siguiente redacción:

*“Clases de recursos. Cuando se trate de actos recurribles conforme al ordenamiento jurídico aplicable al sistema penitenciario cabrán los recursos de revocatoria ante la misma instancia y el recurso de apelación ante la instancia superior de quien lo dictó.*

*Contra las resoluciones del Instituto Técnico Nacional del Sistema Penitenciario que constituyan un acto final solo se podrá interponer el recurso de reposición.*

*El recurso extraordinario de revisión ante el Instituto Nacional de Criminología procederá conforme a las causales legalmente establecidas.*

*Las medidas cautelares tomadas en procesos disciplinarios no podrán ser impugnadas. No obstante, podrán ser revisadas vía incidente de queja por el juez competente”.*

- Artículo 73: Se recomienda la siguiente redacción para un empleo adecuado de la terminología: “El órgano competente deberá resolver los recursos de revocatoria y reposición en el plazo de diez días hábiles. Y el recurso de apelación en el plazo de quince días hábiles, ambos contados a partir del momento de su interposición”.
- Artículo 74. Ejecución del acto. Se recomienda suprimir lo siguiente: “excepto en aquellos casos en que de oficio o a petición de parte se solicite suspender su ejecución total o parcial, al considerarse que podría causar daños de difícil o imposible reparación”.
- Artículo 78: Se sugiere indicar que una vez cesado el internamiento el Juzgado de Ejecución de la Pena podrá autorizar el cumplimiento de la pena bajo el Programa de Atención Semi Institucional o Programa de Atención en Comunidad, en los casos en que conforme las condiciones personales y sociales resulte conveniente.
- Artículo 87: en el inciso b) de se recomienda suprimir lo siguiente: “Asimismo, podrá ordenar la suspensión de los efectos de las disposiciones dictadas por la Administración Penitenciaria que sean impugnadas en el procedimiento”

En el inciso d) después de medidas cautelares debería decir: distintas a las que son competencia de la administración penitenciaria.

- Artículo 91: Debería eliminarse del todo la intervención de organizaciones no gubernamentales, ya que en la práctica ha quedado demostrado que los fines de



## Ministerio de Justicia y Paz | Despacho Ministerial

algunas de estas organizaciones no son del todo transparentes y representan vulnerabilidad en la seguridad jurídica tanto para la población como para los funcionarios, por cuanto muchas veces pretenden obtener información sensible sobre una determinada persona privada de libertad sin tan siquiera demostrar que se encuentran autorizados para ello.

- Artículo 92: Se recomienda variar la redacción para mayor claridad y que se indique: “la autoridad judicial competente”.
- Artículo 94: Lo sugiera modificar el título del artículo para que indique: “Recomendación de indulto por tribunal sentenciador”.
- Artículo 97: Se recomienda modificar la redacción de la norma para que se indique que la comunicación a la víctima se realizará siempre garantizando la confidencialidad para no vulnerar su seguridad.
- Artículo 99: En vez de “modalidad cerrada”, debe extenderse a los establecimientos penitenciarios y oficinas del programa en comunidad.
- Artículo 101: Es importante tener en cuenta que el proyecto de ley no tiene contenido presupuestario para que la administración penitenciaria pueda cumplir a cabalidad con lo indicado en este artículo, por lo tanto se debería incluir la siguiente oración al inicio del numeral: “*Para el cumplimiento de este artículo el poder ejecutivo dotará de los recursos necesarios al Sistema Penitenciario*”.

Otro aspecto a tomar en cuenta, es el fortalecimiento del programa Semainstitucional para que pueda afrontar la responsabilidad que implicará el aumento de su población. De igual manera, para evitar que se ejecuten estas medidas de traslados masivos (que generan mucha reacción social y pueden atropellar los procesos de atención), habrá que dotar de mayores recursos al programa Institucional, tanto a nivel de infraestructura como de personal administrativo, profesional y policial. Debería indicarse que el plan de cambio de modalidad de ejecución extraordinario que se ejecutará “de manera sistemática”.

- Artículo 109: NO corresponde a una labor del Sistema Penitenciario consultar a la persona privada de libertad, el incidente es a solicitud de parte, no de oficio, debería ser tramitado por la persona privada de libertad o su defensa pública o privada. Caso contrario, debería de contratarse más abogados para el sistema penitenciario.
- Artículo 111: Debe eliminarse al Programa de Atención Semi Institucional ya que no es de su competencia. De igual manera se recomienda incorporar como eventual condición, la realización de pruebas toxicológicas.

## Ministerio de Justicia y Paz | Despacho Ministerial

- Artículo 120: Se considera que Adaptación Social no sería competente para emitir estos informes para una autoridad jurisdiccional, máxime que la norma aclara que tipo de informe se requiere.
- Artículo 144: En la reforma al artículo 65 del Código Penal, se debe cambiar por “Consejo Interdisciplinario” por “Consejo Superior Penitenciario” según lo señalado supra.
- Artículo 147: En la reforma del Artículo 2, la definición establecimientos penitenciarios correcta es: Centros, ámbitos u oficinas.

En cuanto a la reforma del artículo 6, se considera que es conveniente que se mantenga similar la estructura actual que tiene el INC y se cuente con un subdirector, así como con el Jefe de Investigación y estadística, principalmente por las responsabilidades que se le están atribuyendo al Instituto en esa temática.

Finalmente, se debe señalar que los primeros cuatro títulos presentan frecuentes errores en la redacción y ortografía, a lo largo de todo el documento se menciona la **reinserción**, siendo lo correcto hablar de **inserción**, también se repite el error ortográfico de referirse al Programa Semi Institucional, aun cuando según la Real Academia de la Lengua Española debería decir “Seminstitutional”, también se debe aclarar que se debe utilizar el término de secciones profesionales no de las disciplinas. De igual manera, con base en la observación realizada sobre el artículo 2 del proyecto de ley es importante que se ajuste la terminología de “persona sentenciada” a “persona privada de libertad” en todos los artículos que deban ser aplicados también a personas sentenciadas.

Cordialmente,

**MSc. Gerald Campos Valverde**  
Ministro de Justicia y Paz

 Archivo.

YAA/MRF