

San José, 02 de octubre del 2025

**Señoras y señores,**

**Comisión de Asuntos Jurídicos,**

**Asamblea Legislativa de Costa Rica,**

C/O: *Daniella Agüero Bermúdez, Jefa del Área Legislativa VII*

### **CRITERIO SOBRE PROYECTO DE LEY NO. 24.612**

El suscrito, Carlos Tiffer Sotomayor, en mi calidad de Coordinador de la **Comisión de Derecho Penal del Colegio de Abogadas y Abogados de Costa Rica**, procedo en tiempo a presentar el informe de nuestra Comisión a propósito del oficio **AL-CPAJUR-0637-2025** del 18 de septiembre del 2025, en el que se consulta criterio sobre el Proyecto de Ley trámitedo bajo el expediente número 24.612, denominado **“LEY PARA IMPULSAR EL TRABAJO Y LA SUPERACIÓN ACADÉMICA EN PRIVADOS DE LIBERTAD”**, criterio redactado por el integrante de esta Comisión, **Dr. Daniel García Ramírez**, en los siguientes términos.

#### **I. Resumen**

La discusión acerca del trabajo y la educación en los centros penales ha sido una de las constantes en la historia penitenciaria nacional. A lo largo del desarrollo de nuestra nación, se han intentado incorporar modelos laborales, educacionales y formativos dirigidos al mejoramiento de la persona privada de libertad o, al menos, a disminuir el ocio y mejorar la productividad de las instituciones penales. A pesar de los distintos esfuerzos y reformas penales de los siglos XX y XXI, todavía no ha sido posible implementar un proyecto penitenciario que aumente la participación

de la población penal en actividades ocupacionales. Lamentablemente, el proyecto examinado para la elaboración de este criterio no parece aportar ni ideas nuevas ni elementos efectivos para cumplir con sus objetivos declarados.

En términos generales, el proyecto favorece la instauración de un régimen obligatorio de trabajo y educación para la población penal, tomando una dirección opuesta a la mantenida por la Dirección General de Adaptación Social por ya casi tres décadas. Este cambio en sí mismo no es contrario a la normativa nacional, internacional o la interpretación jurisprudencial. Sin embargo, el proyecto adolece de un fundamento técnico sólido y parte de una posición alejada de la realidad penitenciaria y de la capacidad de la administración para cumplir con sus propuestas.

De manera particular, el proyecto tiene mayor impacto en el artículo 55 del Código Penal, introduciendo un parámetro sin fundamento técnico que vendría a entorpecer el cálculo del cómputo de la pena y restringir el sistema de incentivos. En el caso del primero, se busca establecer un sistema de descuento hora por hora, lo cual implicaría complicaciones que requerirían de posteriores reformas de índole administrativo y legal no contempladas por el legislador. En el caso del segundo, se restringe el acceso a incentivos sin tomar en consideración la falta de capacidad de la administración para crear suficientes oportunidades y espacios laborales o educacionales.

Por éstas y otras razones que se desarrollarán en la siguiente sección, consideramos que la iniciativa legislativa sometida a consulta **no debe ser aprobada**. A continuación, se exponen las razones para este criterio, enfocándose en apreciaciones generales y puntuales sobre el proyecto.

## II. Metodología

Para la elaboración del presente criterio se llevó a cabo una revisión documental centrada en las principales fuentes normativas y doctrinarias sobre las actividades ocupacionales en el sistema penitenciario costarricense, así como estadísticas

relacionadas con la participación de la población penal en las actividades ocupacionales.

Para el análisis, se examinó en el articulado del proyecto y se determinó referirse de forma general al contenido del mismo en lugar de mencionar puntualmente cada artículo por separado.

### **III. Contenido del proyecto**

**ARTÍCULO 1-** Se reforma el artículo 51 de la Ley N°4573, de 04 de mayo de 1970, Código Penal, que procederá a leerse de la siguiente manera:

*“Artículo 51- La pena de prisión y las medidas de seguridad son por un máximo de 50 años en el lugar destinado al efecto, de manera que ejerzan sobre el condenado una acción rehabilitadora. La condena de prisión en firme se cumplirá acompañada obligatoriamente, ya sea de trabajo, estudio o ambos. La Dirección General de Adaptación Social deberá llevar a cabo un programa que se regulará vía reglamento, mediante el cual se busque gradualmente la incorporación de cada condenado a prisión con condena en firme a trabajar, estudiar o ambos, todo de conformidad con la capacidad instalada.”*

**ARTÍCULO 2-** Se adiciona un artículo 51 bis a la Ley N°4573, de 04 de mayo de 1970, Código Penal, que procederá a leerse de la siguiente manera:

*“Artículo 51bis- El trabajo, estudio o ambos que acompañan obligatoriamente la condena de prisión en firme de acuerdo con el artículo precedente, se realizarán de la siguiente manera:*

*El condenado a prisión con condena en firme debe realizar como acompañamiento a su condena, de forma obligatoria alguna de las siguientes opciones:*

*a) Trabajo: se deberá trabajar bajo el control de la Dirección General de Adaptación Social, en los trabajos que vía reglamento se definirán. Para los efectos, dicho trabajo no podrá exceder de 8 horas diarias, deberá respetar los derechos humanos,*

podrá ser realizado solo en jornada diurna tanto dentro como fuera del recinto penitenciario, no derivará en una relación laboral entre empleador y privado de libertad y no podrá darse a favor de organizaciones con fines de lucro.

*El condenado en firme a prisión por homicidio simple, homicidio calificado, tortura, genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, delitos sexuales, delitos dispuestos en la Ley N°7786, de 30 de abril de 1998, Ley sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso no Autorizado, Actividades Conexas, Legitimación de Capitales y Financiamiento al Terrorismo, y en los artículos 21, 21 bis, 29, 30 y 31 de la Ley N°8589, de 25 de abril de 2007, Ley de Penalización de la Violencia Contra las Mujeres, trabajará únicamente dentro del recinto penitenciario, excepto si un profesional competente debidamente incorporado al colegio profesional respectivo autoriza que trabaje fuera del recinto penitenciario.*

*El condenado en firme a prisión que trabaje tendrá derecho a una póliza de riesgo y a recibir una contraprestación por su labor que se pagará por hora laborada y corresponderá a lo que disponga el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Dicha contraprestación se dará por semana y estará en control de la administración de cada centro penitenciario, quien la destinará semanalmente de la siguiente manera:*

- 1- Un 25% a satisfacer la obligación o las obligaciones alimentarias en las que el privado de libertad aparezca como obligado.*
- 2- Un 25% a satisfacer la obligación o las obligaciones pecuniarias en vía civil ordinaria, o al pago de la acción o acciones civiles resarcitorias en las que el privado de libertad aparezca como obligado.*
- 3- Un 25% al Estado para satisfacer el gasto que genera la estadía del privado de libertad en prisión.*
- 4- Un 25% a un fondo personal individualizado al cual en un 50% el privado de libertad tendrá acceso para gastos personales. El restante 50% de este fondo se guardará para un ahorro que se dará a la persona correspondiente a su egreso de prisión. En caso de fallecimiento del privado de libertad, lo*



recaudado en el fondo se brindará al o los beneficiarios que este haya designado.

En caso de no existir alguna o ambas de las obligaciones de los incisos 1) y 2) la contraprestación se distribuirá en proporciones iguales a los incisos que correspondan.

b) *Estudio: el condenado en firme a prisión que opte por estudiar deberá hacerlo con una institución reconocida por la Dirección General de Adaptación Social y demostrar avance académico; si el condenado deja el estudio o no demuestra avance académico deberá trabajar de conformidad con lo indicado en la opción a) de este artículo.*

c) *Trabajo y estudio: esta opción constituirá una combinación de las opciones a) y b) de este numeral.*

Quien se acoja a cualquiera de las anteriores opciones podrá ser sujeto de los beneficios autorizados por la Dirección General de Adaptación Social durante su estadía en prisión y verá reducida su condena en firme a prisión de forma tal que una hora de trabajo, estudio o ambos equivale a una hora de prisión por cumplir menos.

**ARTÍCULO 3-** Se adiciona un artículo 51 ter a la Ley N.º 4573, de 04 de mayo de 1970, Código Penal, que procederá a leerse de la siguiente manera:

*“Artículo 51 ter- El privado de libertad de 65 años o más, la que se encuentre en estado de embarazo o quien esté imposibilitado psicológica o físicamente, estará exceptuado de trabajar, estudiar o ambas conforme a lo dictado en los numerales 51 y 51 bis, aunque podrá realizar alguna de las opciones dispuestas, si así lo autoriza un profesional competente debidamente incorporado al colegio profesional respectivo. El condenado a prisión en firme fuera de las anteriores excepciones que, teniendo la posibilidad, se niegue a realizar lo estipulado en los artículos 51 y 51 bis de esta ley no podrá acceder a ningún beneficio autorizado por la Dirección General de Adaptación Social durante su estadía en prisión y deberá cumplir el total de la condena en firme impuesta.”*

L  
ú

**ARTÍCULO 4-** Se modifica el artículo 3 de la Ley N.º 4762, de 08 de mayo de 1971, Ley de Creación de la Dirección General de Adaptación Social, que procederá a leerse de la siguiente manera:

“Artículo 3- Los fines de la Dirección General de Adaptación Social son:

[...]

*k) Gestionar eficaz y eficientemente lo relativo al trabajo, estudio o ambos que de manera obligatoria acompañen la condena en firme a prisión, así como buscar gradualmente la incorporación de cada condenado en firme a prisión a ello. La Dirección General de Adaptación Social está debidamente facultada a ejecutar convenios con sujetos de derecho público o privado para cumplir con lo dispuesto en este inciso.*

*l) Resolver y ejecutar los demás que le correspondan por ley.*

**ARTÍCULO 5-** Derógese el artículo 55 de la Ley N.º 4573, de 04 de mayo de 1970, Código Penal, y córrase la numeración respectiva.

**TRANSITORIO I-** El Poder Ejecutivo adecuará con base a la presente ley lo que corresponda y reglamentará la presente ley en un plazo de 6 meses a partir de la entrada en vigor de la misma.

**TRANSITORIO II-** Todo delito cometido o proceso judicial iniciado antes de la entrada en vigor de la presente ley se regirá por lo dispuesto previo a la entrada en vigor de la presente ley y no le aplicará lo estipulado en esta ley.

*Rige a partir de su publicación.*

#### **IV. Análisis**

##### **1. Apreciaciones generales del proyecto de ley.**

La práctica penitenciaria internacional, con el apoyo de disciplinas como la criminología y la penología, ha señalado que la obligatoriedad del trabajo en los

centros penales no necesariamente produce mejores resultados en la reducción de la reincidencia criminal. Incluso cuando la obligación existe, la falta de acceso a los recursos necesarios para poder disminuir el ocio y generar buenos hábitos en las personas privadas de libertad es una constante internacional. En el caso de Costa Rica, se ha aplicado un modelo fundamentado en la participación activa y voluntaria de la persona privada de libertad en actividades laborales y educacionales. Sin embargo, ha quedado en evidencia que, aun cuando existe un sector de la población que no quiera ocuparse, la administración no ha sido capaz de proveer suficientes espacios y oportunidades para quienes sí lo desean.

Actualmente, las actividades autogestionarias (donde la persona privada de libertad realiza actividades laborales sin supervisión, principalmente en la creación de artesanías para la venta) y las actividades de apoyo institucional (mantenimiento de los centros penales) son las principales fuentes de ocupación remunerada en el sistema penitenciario actual. Aunque la estadística reciente no es clara al respecto, se ha observado que después de la pandemia por el COVID-19, alrededor de un tercio de la población penal (incluyendo a la población adscrita al nivel Semi-Institucional; p.ej: Informe de Gestión de Cuentas del Ministerio de Justicia y Paz, 2021-2022, 2022), ejecuta alguna forma de ocupación remunerada.

Esta información sirve de insumo para comprender las limitaciones enfrentadas por el sistema penitenciario nacional. No se desprende de la información que necesariamente exista una falta de deseo por parte de la población penal para trabajar. Por el contrario, la mayor parte de quienes trabajan lo hacen por su propia cuenta a pesar de la ausencia de recursos disponibles. Este hecho debe ser considerado ante cualquier propuesta de reforma. Caso contrario, como ocurre con el presente proyecto de ley, se puede limitar el acceso a alternativas valiosas y se imponen obligaciones con pocas posibilidades de ser cumplidas.



## **2. Apreciaciones puntuales del proyecto de ley.**

### **A. Las prisiones carecen de los recursos y espacios para trabajo y educación:**

La mayor parte de los centros penales del mundo, incluyendo los costarricenses, no poseen espacios adecuados para implementar proyectos laborales con la extensión y efectividad que plantean los legisladores. Asimismo, como consecuencia de la sobre-población penal y de la ausencia del recurso humano adecuado, las autoridades administrativas recurren con frecuencia a la transformación de las áreas ocupacionales en dormitorios, con tal de dar abasto a las necesidades de instalación y evitar el abandono de espacios.

Incluso en estados latinoamericanos donde existe la obligación de trabajar, es inusual que la totalidad de las personas privadas de libertad se encuentre completamente ocupada sin contar con un fuerte apoyo inter-institucional o convenios con la industria privada. En la mayoría de los casos, sin embargo, la ausencia de espacio, recursos y personal hace sumamente difícil cumplir con estas condiciones (p.ej. PEZO JIMÉNEZ, Omar, CAHUANA RIVAS, Luz y FURA PONGO, Diana [2024]: El trabajo penitenciario y el reingreso a los establecimientos penitenciarios en el Perú (Guadalajara, Derecho Global. Estudios sobre Derecho y Justicia, 9 [27], julio–octubre).

En el caso de Costa Rica, las limitaciones administrativas, la falta de recursos y la sobre-población penal no son supuestos hipotéticos, sino hechos que deben ser considerados por el legislador. Reiteradamente las autoridades jurisdiccionales y la Sala Constitucional han denunciado las condiciones deplorables de las prisiones y la falta de capacidad de las autoridades para proveer suficiente trabajo y educación para quienes desean trabajar, mucho menos para toda la población. Mientras estas condiciones continúen, la implementación del trabajo obligatorio no pasará a ser más que un deseo y no un cambio fundamental de la realidad penitenciaria.



## **B. La naturaleza del trabajo en prisión:**

La naturaleza del trabajo en prisión en relación con el objetivo de la pena, según lo ha señalado la Sala Constitucional (p.ej. Sentencias 179-1992, 17014-2006, 4867-2007 y 5084-1996) y como se ha definido a nivel internacional (p.ej. Artículos 86 al 92 de las Reglas Mandela), posee cualidades y objetivos distintos a los del trabajo en libertad.

La finalidad de la pena y su relación con el trabajo ha invitado a consideraciones más amplias acerca de la función específica del trabajo en prisión. En el caso costarricense, se ha considerado el concepto de ocupación (distinguiendo entre remunerada y no remunerada), el cual incluye un gran abanico de actividades formativas, laborales, técnicas y de tratamiento que cumplen con los fines especiales de la pena. Esta conceptualización busca incentivar a la población penal a mantenerse ocupada de forma positiva y en la actividad que mejor se ajuste a sus capacidades y necesidades de atención técnica.

Considerando lo anterior, parece ser un retroceso que el presente proyecto haga referencia a una modalidad de trabajo que difícilmente pueda ser aplicado y a un modelo educativo sumamente constreñido en el contexto penal. La concepción de trabajo que se propone es una suerte de modelo productivo en el que las personas se dediquen a la producción y mantenimiento del centro, sin contemplar alternativas en caso de que la administración sea incapaz de proveer las oportunidades laborales. Este modelo ya ha probado ser ineficiente y difícil de cumplir en países como Costa Rica, ya sea por la falta de inversión, la falta de preparación del personal penitenciario, o la falta de funcionarios para supervisarlo. Nuevamente, estos supuestos no son meramente hipotéticos: Son parte de la realidad penitenciaria nacional.



### **C. El acceso a la educación:**

Aunque se pregonla la educación como una actividad relevante para el fin especial de la pena, debe considerarse que las ofertas académicas en prisión son pocas, están dirigidos a un tipo de privado de libertad, y dependen de la disponibilidad de recursos y tiempo de instituciones externas (Profesores o voluntarios), espacio físico y materiales.

Actualmente, la matrícula a cursos educativos no es una garantía incluso para quienes desean estudiar en prisión. Sumado a lo anterior, la oferta académica es básica y representa un límite para quien quiera seguir estudiando más allá de la educación básica.

En el caso particular, debe mencionarse que en Costa Rica se distingue entre actividades educativas y actividades formativas, por lo que es preocupante que no se haga mención de actividades formativas, distintas en plano y alcance a la educación. Nuevamente, parece que el proyecto parte de presupuestos no fundamentados en la práctica penitenciaria actual y que desconocen algunos de los avances alcanzados a nivel técnico en el sistema penitenciario costarricense.

### **D. El incentivo laboral:**

La teoría criminológica moderna y la experiencia internacional han indicado que la protección de factores protectores y la promoción de incentivos son medios más efectivos para la disminución de los índices de reincidencia a largo plazo. En el caso costarricense, se ha implementado tradicionalmente un modelo de incentivos laborales dirigido a promover la participación voluntaria de la persona privada de libertad, esto con la aspiración de mejorar la conectividad entre ocupación y voluntad de dejar de delinquir.



La reforma propuesta presta mayor atención al incentivo económico sobre otras formas de incentivo, limitando además su acceso sin considerar su alcance real. Sobre este aspecto, debe indicarse lo siguiente:

- a) El incentivo económico solo aplica a las actividades institucionales y no a las actividades autogestionarias. Actualmente, la mayoría de las personas privadas de libertad participando en actividades laborales lo hace en la modalidad autogestionaria, por lo que este segmento importante de la población dejaría de contar con incentivos para continuar con sus actividades y se verían desposeídos de ingresos necesarios para el pago de multas, responsabilidades civiles o el mantenimiento de su familia.
- b) Sobre el cambio de la modalidad de descuento por día a uno por hora, debe considerarse la relación que esta reforma tendría sobre el cálculo de descuento de la pena. El proyecto busca aplicar preceptos similares a los del Código Penal de 1924, que similarmente aplicaba reconocimientos parciales de horas (práctica que probó ser ineficiente y abandonada en subsiguientes reformas). Actualmente, tanto los tribunales de justicia como las autoridades administrativas contabilizan las penas en términos de días, meses y años (inclusive para las multas). La reforma propuesta sería completamente incompatible con el modelo actual y crearía complicaciones considerables para el cálculo de descuentos y el cálculo de la media pena. Estas complicaciones podrían tener ramificaciones inmediatas que afectarían la práctica administrativa y, con alta probabilidad, crearían una mayor carga de trabajo a un sector profesional que ya presenta sobrecargo de funciones. Por ejemplo: La coordinación para el egreso de personas deberá tomar en consideración que, según el cálculo de horas, algunas personas privadas de libertad deberán salir del centro en horas de la madrugada o en horarios con menor número de oficiales. No permitir el egreso, significaría dejar a una persona bajo privación de libertad más tiempo que el requerido o permitido por la ley, por lo que deberá autorizarse el egreso de personas durante cualquier momento del día.

- c) A pesar de derogar el artículo 55 del Código Penal, no se hace alusión alguna acerca de lo que deberá aplicarse para las penas de multa y su amortización. Descuida la reforma un aspecto fundamental de la pena y se denota el énfasis que se hizo al trabajo en prisión sin tomar en consideración el impacto que pudiera tener en las penas no privativas de libertad.

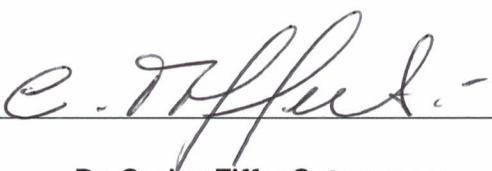
#### **E. Sobre la definición de rehabilitación:**

Como observación particular, se lamenta la falta de relación entre el objetivo declarado para la pena en el Código Penal vigente y el presente proyecto. La doctrina internacional y la discusión criminológica han dejado atrás el concepto de rehabilitación e inclusive la Dirección General de Adaptación Social utiliza el concepto de inserción social y otros símiles que mejor se ajustan a las técnicas y fines perseguidos por la institución. Por lo tanto, sería oportuno replantear la finalidad especial de la pena en el contexto costarricense, con la finalidad de ligarlo a la obligación de la población penal de mantenerse ocupada, pero guardando una relación íntima con la actividad técnica del Instituto Nacional de Criminología y a la obligación del Estado de proveer los recursos necesarios para alcanzarlo.

#### **V. Recomendación final**

La Comisión de Derecho Penal recomienda dictaminar **negativamente** el proyecto de ley por las razones antes descritas y se proceda con el archivo definitivo del presente expediente legislativo.

Atentamente,



**Dr. Carlos Tiffer Sotomayor**

*Coordinador de la Comisión de Derecho Penal  
Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica*