

UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA
Consejo Universitario



Apdo. 474-2050
San Pedro, Montes de Oca
ppiedra@uned.ac.cr

Tel: 2527-2000 Ext. 2283
Telefax: 2253-5657

11 de agosto del 2025
REF. CU-2025-320

Señor
Edel Reales Noboa, director.
Departamento Secretaría del Directorio.
Asamblea Legislativa.

Estimada señor:

Le transcribo el acuerdo tomado por el Consejo Universitario de la Universidad Estatal a Distancia, en sesión ordinaria 3084-2025, Art. III, inciso 2), celebrada el 07 de agosto del 2025:

CONSIDERANDO:

- 1. El dictamen de la Comisión de Proyectos de Ley en sesión ordinaria 021-2025, Art. V, inciso 1), celebrada el 04 de agosto del 2025 (CU.CPL-2025-084), referente a criterio sobre expediente legislativo, N° 24.019 “LEY DE EJECUCIÓN DE LA PENA Y DE LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD CURATIVAS.**
- 2. Que, el señor Edel Reales Noboa, director del Departamento Secretaria del Directorio, Asamblea Legislativa, realiza consulta del texto actualizado expediente legislativo, N° 24.019 “LEY DE EJECUCIÓN DE LA PENA Y DE LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD CURATIVAS”, (REF: CU-492-2025).**
- 3. El oficio AJCU-2025-111 del 23 de julio, 2025, (REF: CU-849-2025), suscrito por la señora Nancy Arias Mora, asesora jurídica del Consejo Universitario, en el que, emite criterio técnico.**
- 4. El oficio VIVE-121-2025 del 27 de junio, 2025, (REF: CU-759-2025), suscrito por la señora Raquel Zeledón Sánchez, vicerrectora de Vida Estudiantil, en el que, emite criterio técnico.**

5. El análisis realizado por las personas integrantes de la Comisión de Proyectos de Ley en sesión 021-2025 celebrada el 04 de agosto, 2025.

SE ACUERDA:

Comunicar al señor Edel Reales Noboa, director del Departamento Secretaria del Directorio de la Asamblea Legislativa, que la Universidad Estatal a Distancia (UNED), NO apoya el Proyecto de Ley Expediente N° 24.019 “LEY DE EJECUCIÓN DE LA PENA Y DE LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD CURATIVAS”, justificado en los siguientes criterios técnicos:

Asesoría Jurídica del Consejo Universitario:

“(…)

Síntesis del proyecto de ley:

El proyecto de ley fue presentado el 01 de noviembre de 2023, se tramitó en la Comisión de Seguridad y Narcotráfico donde se dictaminó con un dictamen afirmativo unánime. Fue remitido al Plenario Legislativo se le dio primer debate el 31 de marzo de 2025. Actualmente se encuentra en Plenario en discusión de mociones vía artículo 137.

En el Dictamen afirmativo unánime de la Comisión de Seguridad y Narcotráfico entre otras justificaciones se indicó lo siguiente:

“... El proyecto de ley se formula desde la Corte Suprema de Justicia, puntualmente su redacción estuvo a cargo de la Sala de Casación Penal; la Fiscalía General de la República y la Defensa Pública, con gran apoyo de jueces de ejecución de la pena. Posteriormente, en la elaboración del texto sustitutivo que se recomienda por parte de esta Subcomisión, participó activamente el Ministerio de Justicia, con representación de la Dirección de Adaptación Social, diputaciones de la Comisión de Seguridad y Narcotráfico y sus asesorías.

(...)

El artículo 51 del Código Penal de Costa Rica establece que la pena de prisión y las medidas de seguridad deben cumplirse en los lugares y en la forma en que una ley especial determine, bajo una concepción rehabilitadora, y el artículo 40 de la Constitución Política prohíbe tratamientos crueles o penas perpetuas, lo que refuerza el propósito de reinserción social, para lo que es indispensable todo un marco regulatorio con fuerza normativa suficiente, que garantice los postulados que enmarca nuestro sistema jurídico.

El proyecto de Ley de trámite bajo expediente legislativo N° 24.019, propone un sistema normativo de base legal para regular la ejecución de penas, de modo que no quede a

discreción de autoridades políticas sino que esté regido por principios y normas claras para asegurar el cumplimiento de las sanciones penales bajo un enfoque rehabilitador, garantizando que el proceso respete los derechos constitucionales y contribuya a la reintegración social de las personas condenadas y que también cumpla con fines para reducir la reincidencia y fortalecer la seguridad ciudadana. (...)

El proyecto incluye principios rectores, derechos y deberes de las personas condenadas, la regulación de las funciones del Sistema Penitenciario y un procedimiento para gestionar las peticiones relacionadas con la ejecución de sanciones penales. En resumen, el objetivo del proyecto es establecer un marco legal claro y técnico que proteja los derechos fundamentales y mejore la administración de la justicia penal en Costa Rica. (...)

Análisis de proyecto de ley

El texto contiene términos muy generales propios de la ejecución de la pena y del sistema penitenciario nacional que resultan propios de la materia penal sancionatoria en Costa Rica.

Establece en el artículo 5 los derechos de las personas adscritas al sistema penitenciario nacional entre los que incluye “k) *Derecho a la educación: es obligación del Estado asegurar el acceso a la educación primaria y secundaria pública y gratuita de las personas privadas de libertad.*”

Sin embargo, solo se incluye la educación primaria y secundaria eliminando la posibilidad para las personas adscritas al sistema penitenciario nacional de acceder a educación superior y obtener una carrera universitaria.

La educación superior es relevante en el caso de personas que se encuentran adscritas al sistema penitenciario nacional –y general– porque es una forma de generar herramientas para que las personas puedan reinsertarse a la sociedad luego de pagar las penas que les han sido impuestas.

También resulta relevante como un medio de generar en las cárceles la utilización del tiempo mientras están privados de libertad y de esa forma también se les permite tener sus pensamientos en algo útil para ellos como personas y para su preparación para la vida después de la privación de libertad.

La UNED, desde su creación ha participado con esta tarea porque justifica su razón de ser, la de llegar a las personas que no pueden incorporarse a las universidades tradicionales, y en esa situación se encuentran las personas privadas de libertad.

Este proyecto de ley pretende regular la ejecución de las penas y las medidas de seguridad curativas, dentro de las cuales está o debe estar la educación superior, por lo que tiene relación directa

con la UNED y es por ello por lo que la comisión que analiza el texto debe considerar en su discusión los argumentos que ahora se envían en virtud del mandato constitucional del artículo 88 que literalmente indica:

“Artículo 88.- Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a las materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica y de las demás instituciones de educación superior universitaria, o relacionadas directamente con ellas, la Asamblea Legislativa deberá oír previamente al Consejo Universitario o al órgano director correspondiente de cada una de ellas.”

Desde la ley de creación de la UNED Ley No. 6044 se dispuso lo siguiente:

*“Artículo 1°: Créase la Universidad Estatal a Distancia (UNED) como una institución de **educación superior especializada en enseñanza a través de los medios de comunicación social.***

Artículo 2°: Son objetivos de la Universidad Estatal a Distancia

*a. **Fortalecer los valores** en que está fundado el Estado costarricense*

*b. **Proporcionar educación superior mediante la utilización de técnicas de comunicación social;***

*c. **Incorporar a la educación superior, con métodos idóneos y flexibles a quienes no hubieren podido incorporarse al sistema formal universitario;***

*d. Contribuir a la investigación científica **para el progreso cultural, económico y social del país;***

*e. Proporcionar instrumentos adecuados para el perfeccionamiento y formación permanente **de todos los habitantes;***

*f. Servir de vehículo para la **difusión de la cultura;***

(...)

i. Fomentar el espíritu científico, artístico, cultural y cívico del pueblo costarricense.

ARTÍCULO 3°: Son funciones de la Universidad:

*a. **Ofrecer carreras en armonía con los requerimientos del país,** que culminen con la obtención de títulos y grados universitarios;*

(...)

f. Cualquier otra función que sea propia de su naturaleza universitaria y esté acorde con sus objetivos.” (se suplen los resaltados)

Desde su creación, la UNED fue dotada de objetivos muy especiales dirigidos principalmente a poblaciones que no tienen acceso a otras formas de educación superior, por lo que, es importante recordar a quienes están discutiendo este proyecto de ley, que no se debe eliminar el derecho a la educación superior que tienen en Costa Rica las poblaciones vulnerables dentro de las cuales se encuentra la población que estará sujeta a la ejecución

de sus penas carcelarias y a las medidas curativas que se puedan establecer en dicha ejecución.

El Estatuto Orgánico de la UNED incluye lo siguiente en el artículo 2:

*“Artículo 2: Son objetivos de la Universidad Estatal a Distancia: (...)
c) Atender preferentemente a aquellos sectores de la población que, por razones geográficas, de trabajo o de otro tipo no puedan asistir a los otros centros de educación superior;”*

Es decir, brindar opciones de educación superior para las personas privadas de libertad ha sido un tema prioritario en la UNED y debe respetarse en la propuesta que ahora se revisa.

También es importante mencionar que, el derecho a la educación (incluida la educación superior) es uno de los derechos que debe protegerse y tutelarse desde una normativa como la propuesta, no solo en sus enunciados sino también en su realidad.

Las personas privadas de libertad mantienen su derecho a que se respete la dignidad humana a pesar de que han perdido su derecho a la libre circulación por el territorio nacional. Es decir, su derecho a la educación se mantiene. Pero no solo por ser un derecho, sino también por ser una obligación de los Estados garantizar el respeto de los Derechos Humanos para todas las personas, entre ellos el acceso a la educación.

La Sala Constitucional ha conocido en Recursos de Amparo la tutela a este derecho y ha resuelto de manera consistente que se debe respetar el mismo:

*“...En ese sentido, considera este Tribunal que existen razones para **acoger el reclamo del recurrente** y se ordena a las autoridades recurridas tanto del Ministerio de Justicia, como de la universidad accionada **que establezcan las instancias de coordinación que permitan la ejecución de aquellas materias que sí se puedan realizar, en pleno resguardo del derecho a la educación y a la garantía de formación y reinserción social de los privados de libertad, que debe procurar el Estado. En síntesis, el recurso debe ser declarado con lugar, con las consecuencias que se dirán en la parte dispositiva.” (Voto No. 2022-019679 de las 9:15 horas del 26 de agosto de 2022)***

Por las razones expuestas, considero que se deben remitir estas observaciones al Plenario legislativo que conoce este proyecto para su valoración.”

Vicerrectoría de Vida Estudiantil:

“(…)

Observaciones de contenido al proyecto:

1. Aspectos a considerar para la recomendación de cambio de modalidad de ejecución (artículo 39) *d) Posibilidad de contar con una oferta ocupacional viable, ya sea laboral, educativa o formativa.*

Se contempla como aspecto a considerar para la recomendación de cambio de modalidad de ejecución de sentencia (traslado de centro penal cerrado a alguna modalidad de inserción comunal), la posibilidad de contar con una oferta ocupacional viable, ya sea laboral, educativa o formativa (Artículo 39, inciso d).

No obstante, durante la permanencia en los centros de institucionalización de modalidad cerrada, no se garantiza el acceso a la educación superior ni a la formación profesional, debilitando así la posibilidad de afianzar un plan de atención centrado en la formación profesional al egreso de la persona estudiante.

2. En lo relacionado con Medidas provisionales de contención (Artículo 70), se señala en el inciso e, que se aplicarán medidas provisionales de contención, entre otros escenarios: “Para vencer la resistencia activa de las personas sentenciadas contra las órdenes del personal penitenciario”.

No obstante, no se especifica en la descripción que dichas órdenes deben estar amparadas en el marco normativo y jurídico vigente, y alejadas de órdenes o indicaciones de carácter personal o fuera del ámbito de legalidad y competencias propias, lo cual genera un riesgo de interpretación.

3. En relación con el trabajo articulado mediante la figura de convenios, el proyecto analizado no define con claridad la necesidad de articulación mediante la vía formal de convenio, para garantizar el cumplimiento del derecho a la formación profesional y educación superior. Se centra una vez más en asegurar posibles convenios en otras áreas de desarrollo y derechos humanos, no así en la educación superior y el derecho a la formación profesional, dejando a voluntad política ese importante eje de desarrollo social, como oportunidad transformadora de las desigualdades sociales históricas.

4. Se identifica en el proyecto que para atender lo dispuesto en actividades de formación, ocupación y capacitación, se suscribe puntualmente a convenios de ocupación con empresas u organizaciones privadas (artículo 34). No se identifica ningún planteamiento explícito relacionado con la educación superior ni la formación profesional universitaria, invisibilizando así el valor y aporte de la profesionalización en el desarrollo individual y social de las personas, siendo un hecho demostrado la relación de que, a mayor nivel académico, menor tasa de desempleo.

Centrar las actividades de formación, ocupación y capacitación de un grupo poblacional en acceso a los niveles de educación primaria, secundaria y técnica, se considera excluyente de la formación profesional que garantiza una posibilidad mayor de movilidad social ascendente y a su vez, mejores condiciones laborales, económicas y de desarrollo intelectual de las personas, perpetuando así las relaciones de desigualdad y cercenando la posibilidad de desarrollo intelectual y laboral profesional para todos y todas.

Recomendaciones generales:

1. Cualquier propuesta de modificación de marco normativo u organizacional, debe ser comprendida y fundamentada a la luz del contexto social, político, económico, ambiental, actual, desde sus diferentes aristas, y en su amplitud, debe propiciar e incentivar espacios de reflexión, diálogo, análisis y construcción participativa del quehacer en áreas sociales vitales.
2. El funcionamiento sistémico de las organizaciones que brindan servicios a la sociedad, debe, desde su diseño y naturaleza, contribuir al desarrollo de una vida digna para todas las personas.
3. En temas asociados a la atención de las poblaciones históricamente vulnerabilizadas, y propiamente en relación con aspectos procurados para la inserción social de las personas adscritas al Sistema Penitenciario Nacional, se espera que las propuestas de modificación acerquen el quehacer de las distintas instituciones al accionar en cumplimiento de los derechos humanos de forma cabal y sin distinciones que acentúen más las desigualdades sociales históricas.
4. La formación educativa que se detiene en los niveles de primaria y secundaria, perpetúan los ciclos de pobreza y desigualdad social, agudiza la brecha de desigualdad y desincentiva la movilidad laboral y social ascendente, afectando así el desarrollo nacional.
5. No se identifica un abordaje innovador y que responda a la realidad actual, en el desarrollo de políticas, legislación y normativa que favorezca la atención pertinente y oportuna de las necesidades sociales en la materia, acorde al contexto nacional e internacional.
6. Es importante evitar que las medidas restrictivas que quedan vigentes de forma explícita o implícita en el proyecto de ley, signifiquen en su práctica, una forma adicional de castigo a la persona, al margen de las ya impuestas durante el proceso legal al que ha sido sometida y sentenciada la persona.
7. Cualquier propuesta de reforma en el campo de la atención de las personas adscritas al Sistema Penitenciario Nacional, requiere transversalizarse con un enfoque integral de derechos, que dé

lugar al desarrollo individual y social en procura de una autonomía progresiva de las personas, así como su participación activa en la gestión de sus recursos y los del entretendido social del que forma parte.

Criterio técnico:

Considerando tanto la ley de creación de la UNED, la misión institucional y la razón social que ocupa a dicha institución Benemérita de la educación y la cultura; y a la luz de lo expuesto supra, se identifica una afectación directa al derecho a la educación superior de la población adscrita al Sistema Penitenciario Nacional.

Asimismo, se identifican una serie de riesgos en materia de acceso a los recursos y desarrollo en igualdad para todos y todas las personas.

Lo anterior refuerza las conductas sociales históricamente replicadas, ampliando y perpetuando así las brechas sociales que vulnerabilizan a grupos poblacionales que precisamente requieren de oportunidades.

Se recomienda al Consejo Universitario indicar que no se está de acuerdo con lo planteado en el proyecto de ley expediente N.º 24.019.”

Criterio adicional de la Comisión de Proyectos de Ley:

La comisión manifiesta su inquietud sobre la observación indicada en el punto 4 del criterio de la Vicerrectoría de Vida Estudiantil. Dicho punto establece que el proyecto busca incluir la participación a través de **convenios con empresas u organizaciones privadas** (artículo 34) para actividades de formación, ocupación y capacitación.

La preocupación central radica en que, cuando la inversión privada se involucra en temas sociales, existe el riesgo de que **se pierda la perspectiva social del proyecto y se convierta en un objetivo puramente económico**. Se espera que esta situación se mitigue con el tiempo, evitando que el proyecto se transforme en un nuevo mercado para hacer negocios.

ACUERDO FIRME

Atentamente,

Paula Piedra Vásquez, coordinadora general
Secretaría Consejo Universitario

Copia: Auditoría Interna.
Rodrigo Arias Camacho, rector
Nancy Arias Mora, asesora jurídica, Consejo Universitario.
Raquel Zeledón Sánchez, vicerrectora de Vida Estudiantil.

mra*