



**INFORME NRO. DFOE-PG-IF-09-2011**  
**5 de diciembre, 2011**

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA**

**ÁREA DE SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES**

**INFORME SOBRE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO REALIZADO EN LA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ADAPTACIÓN SOCIAL Y EN EL PATRONATO DE  
CONSTRUCCIONES, INSTALACIONES Y ADQUISICIÓN DE BIENES  
RELACIONADO CON LA CAPACIDAD INSTALADA DE LA INFRAESTRUCTURA  
DEL SISTEMA PENITENCIARIO PARA EL ALOJAMIENTO DE LA POBLACIÓN  
PRIVADA DE LIBERTAD**

**2011**

## CONTENIDO

### Página Nro.

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
1.1. Origen del estudio.	1
1.2. Objetivo del estudio.	1
1.3. Alcance del estudio.	1
1.4. Antecedentes.	1
<b>2. RESULTADOS.....</b>	<b>2</b>
2.1. Capacidad y nivel de ocupación de la infraestructura penitenciaria.	2
2.2. Debilidades en la gestión de planificación y de presupuesto en el desarrollo de la infraestructura penitenciaria.	4
2.2.1. Ausencia de un diagnóstico que justifique técnicamente la inversión en infraestructura penitenciaria.	4
2.2.2. Carencia de políticas o lineamientos emitidos por parte de las autoridades superiores del Ministerio de Justicia.	9
2.2.3. Deficiencias en la planificación institucional para el desarrollo de la infraestructura penitenciaria.	10
2.3. Sobre algunos aspectos relevantes relacionados con los proyectos de inversión de infraestructura penitenciaria.	14
2.3.1. No se tiene definido un parámetro o estándar de metros de construcción por privado de libertad para el desarrollo de la infraestructura penitenciaria.	14
2.3.2. Carencia de un sistema de información sobre cada proyecto de inversión en la Dirección General de Adaptación Social.	15
2.4. Debilidades en la efectiva aplicación de normativa internacional.	16
<b>3. CONCLUSIONES.....</b>	<b>18</b>
<b>4. DISPOSICIONES.....</b>	<b>19</b>
4.1. Al Ministro de Justicia y Paz.	19
4.2. Al Director General de Adaptación Social.	20

## RESUMEN EJECUTIVO

*El estudio realizado en la Dirección General de Adaptación Social y en el Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisición de Bienes fue con el objetivo de determinar la capacidad instalada de la infraestructura del sistema penitenciario, con el propósito de verificar que cumpla con los parámetros establecidos para alojar a la población carcelaria del país y propiciar la ejecución de acciones integrales que posibiliten una efectiva administración, generando mayor confianza en el aparato estatal y servicios públicos eficaces y eficientes. El período evaluado comprendió desde el 1º de enero del 2008 y el 31 de diciembre del 2010.*

*En la actualidad el Sistema Penitenciario es insuficiente para alojar a la población carcelaria del país. A agosto del 2011 existía una sobrepoblación de 2372 privados de libertad, 26,2% más de la capacidad instalada, concentrándose principalmente en los centros penitenciarios de San José, La Reforma, Cartago, Liberia y Puntarenas.*

*Si bien la Administración tiene claro la necesidad de desarrollar la infraestructura penitenciaria para abordar el problema de sobrepoblación que se presenta en el Sistema Penitenciario, no se encontraron diagnósticos o estudios formales que permitan realizar proyecciones a corto, mediano y largo plazo, y sirvan de fundamento para la planificación de la infraestructura, la toma de decisiones y la gestión de los recursos, lo que existen son una serie de acciones aisladas, como es el caso de un préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo para la ampliación del sistema carcelario en dos mil setecientos espacios, y no procedimientos institucionales permanentes para la determinación de necesidades de infraestructura penitenciaria.*

*Tampoco se evidenció que se emitieran políticas o lineamientos por parte de las autoridades superiores, que orienten la acción institucional para cumplir con los fines establecidos, ni se encontró evidencia de una planificación estratégica, ya que entre el 2008 y el 2010 no existió un plan estratégico que sirviera de orientación para la gestión institucional, y lo que se formuló fue un listado de proyectos de inversión, asimismo, la planificación operativa institucional es débil, por cuanto para el programa de infraestructura no se definieron los objetivos, metas y acciones a ejecutar para el periodo definido, entre otros aspectos, y no se encuentra vinculada al presupuesto, por lo que no se podría garantizar la necesaria asignación de los recursos para el logro de los objetivos y metas institucionales; además, los informes de evaluación han sido insuficientes ya que no indican las causas y efectos en las actividades no ejecutadas, así como los porcentajes del avance de las desarrolladas o en proceso.*

*Asimismo, no se cuenta con la definición de un estándar de metros de construcción por privado de libertad formalmente definido, lo que no permitiría tener una certeza del costo de las obras que se planifiquen, esto podría impactar en los costos totales de la inversión en infraestructura penitenciaria; así como también en la igualdad de criterios aplicados en todos los centros penitenciarios, con respecto a los derechos que corresponden por privado de libertad.*

*Existen también debilidades en los sistemas de información de cada proyecto de infraestructura desarrollado en el período revisado, lo que puede impactar la evaluación de los proyectos.*

*En virtud de lo expuesto en este informe, se giran las disposiciones correspondientes con el fin de que se ajusten los procesos de planificación y presupuesto a la técnica, y conforme a políticas para la consecución de los objetivos y metas institucionales sobre infraestructura penitenciaria; se defina un estándar en metros de construcción por privado de libertad, y se mejoren los sistemas de información para que se fortalezcan los mecanismos de control interno.*

# INFORME SOBRE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO REALIZADO EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE ADAPTACIÓN SOCIAL Y EN EL PATRONATO DE CONSTRUCCIONES, INSTALACIONES Y ADQUISICIÓN DE BIENES RELACIONADO CON LA CAPACIDAD INSTALADA DE LA INFRAESTRUCTURA DEL SISTEMA PENITENCIARIO PARA EL ALOJAMIENTO DE LA POBLACIÓN PRIVADA DE LIBERTAD

## 1. INTRODUCCIÓN.

### 1.1. ORIGEN DEL ESTUDIO.

El estudio se realizó en cumplimiento del Plan Anual Operativo del Área de Servicios Públicos Generales de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa del año 2011, en el ejercicio de las potestades de fiscalización superior de esta Contraloría General y con el propósito de fortalecer la gestión de las instituciones públicas.

### 1.2. OBJETIVO DEL ESTUDIO.

Determinar la capacidad instalada de la infraestructura del sistema penitenciario, con el propósito de verificar que cumpla con los parámetros establecidos para el alojamiento de la población carcelaria, y propiciar la ejecución de acciones que posibiliten una efectiva administración, generando mayor confianza en el aparato estatal y servicios públicos eficaces y eficientes.

### 1.3. ALCANCE DEL ESTUDIO.

Verificar la capacidad instalada de la infraestructura del sistema penitenciario de acuerdo con la población carcelaria del país, para el período comprendido entre el 1° de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2010. El estudio comprendió aspectos relacionados con la capacidad del sistema penitenciario para alojar a la población privada de libertad y que contribuyen a generar el estado actual de la capacidad y nivel de ocupación, abarcó el proceso de planificación, asignación y ejecución de los recursos presupuestados, la definición de un estándar o parámetro en metros de construcción para los proyectos de inversión y el sistema de información para el control de los proyectos de infraestructura, así como un análisis jurídico de la normativa internacional en materia de condiciones mínimas en los sistemas penitenciarios.

En la ejecución del trabajo se aplicó la metodología establecida por esta División de Fiscalización Operativa y Evaluativa para el desarrollo de las auditorías operativas, establecida en el Manual General de Fiscalización Integral (MAGEFI), el Manual de normas generales de auditoría para el Sector Público y otra normativa que se consideró aplicable, así como las técnicas y prácticas de la profesión.

### 1.4. ANTECEDENTES.

La Dirección General de Adaptación Social (en adelante DGAS) es el ente encargado de la administración del Sistema Penitenciario Nacional, creado mediante la Ley Nro. 4762, del 8 de mayo de 1971, dependiente del Ministerio de Justicia y Paz. Dentro de sus funciones se encuentra estudiar y proponer todo lo que se relacione con los planes de construcciones penitenciarias.

Para cumplir con esa función, la Dirección de Adaptación Social cuenta dentro de su estructura con el Departamento Administrativo y la Sección de Arquitectura Penitenciaria; en esta última se realizan funciones específicas en el campo de la infraestructura penitenciaria, como la elaboración de los proyectos para la construcción y reconstrucción de los centros; colaborar en la elaboración y adjudicación de las licitaciones, concursos y contratos que se relacionen con las obras, elaborar los carteles de licitación, dirigir las obras que se realicen por administración, y fiscalizar y recibir las obras que se construyen.

También de conformidad con esta ley, dentro de la estructura de la Dirección General de Adaptación Social se crea el Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisición de Bienes (en adelante PCIAB), que tiene entre sus funciones apoyar al Sistema Penitenciario Nacional con el financiamiento de obras de infraestructura, adquisición de bienes, desarrollo de proyectos productivos, generación de recursos económicos para reinvertir en el Sistema Penitenciario Nacional; así como, disponer de los recursos que se obtengan por cualquier medio, para el mantenimiento y la construcción de la infraestructura penitenciaria, y la contratación de servicios. El PCIAB está integrado por el Ministro de Justicia y Paz, quien lo preside, dos representantes del Poder Judicial y dos representantes del Poder Ejecutivo, y el Director General y el Director Administrativo Financiero de la Dirección General de Adaptación Social quienes asisten a las sesiones, con voz pero sin voto.

Es por ello que este estudio se enfocó en analizar tanto a la DGAS, como al PCIAB, en las áreas y funciones relacionadas con la administración de la infraestructura penitenciaria, de acuerdo con el ordenamiento jurídico que rige la materia.

## **2. RESULTADOS.**

### **2.1. CAPACIDAD Y NIVEL DE OCUPACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA PENITENCIARIA.**

La población privada de libertad ha venido aumentado especialmente en los dos últimos años, llegando a una sobrepoblación de 26,2% al 12 de agosto del 2011, que equivale a 2372 privados de libertad del Programa Institucional.

En el siguiente cuadro se muestra la situación por centro penitenciario, de conformidad con la capacidad instalada de cada uno, en términos absolutos y relativos. Como se puede observar, los centros penitenciarios que presentan un mayor porcentaje de sobrepoblación son el de San José, Cartago, Puntarenas, La Reforma y Liberia.

**Cuadro Nro. 1**

**Población privada de libertad según centros penitenciarios  
Programa Institucional al 12 de agosto de 2011**

Centro penitenciario	Capacidad de Centro	Población total	Sobrepoblación	% Sobrepoblación
San José	632	948	316	50,0
San Carlos	442	486	44	10,0
Cartago	362	528	166	45,9
Pococí	874	869	-5	0,6
Pérez Zeledón	614	749	135	22,0
Puntarenas	474	638	164	34,6
Gerardo Rodríguez	952	1076	124	13,0
Limón	476	482	6	1,3
San Agustín	40	37	-3	7,5
Reforma (1)	2084	3109	1025	49,2
San Rafael	744	817	73	9,8
San Ramón	86	89	3	3,5
Buen Pastor	564	685	121	21,5
Adulto Mayor	170	169	-1	0,6
Liberia	548	752	204	37,2
<b>TOTAL</b>	<b>9062</b>	<b>11434</b>	<b>2372</b>	<b>26,2</b>

**Fuente:** Oficio Nro. DG-941-2011 del 17 de agosto de 2011, suscrito por el Director General de la Dirección General de Adaptación Social.

Con el propósito de conocer el impacto en la capacidad instalada del sistema penitenciario de las obras iniciadas y finalizadas por la DGAS entre los años 2010 y 2011, correspondientes a 720 espacios para privados de libertad, se comparó dicho aumento con el aumento en la población carcelaria en ese mismo período, determinándose que el crecimiento de la infraestructura fue insuficiente para cubrir el incremento en la población y por consiguiente para solucionar el déficit acumulado de espacios. Según se observa en el siguiente cuadro, entre marzo del 2010 y marzo del 2011, el aumento de la población penitenciaria es mayor que el que se da en la infraestructura, en 586 espacios, lo cual generó un aumento en el déficit de infraestructura.

## Cuadro Nro. 2

### Relación entre la cantidad de la población privada de libertad con relación a la capacidad instalada de infraestructura penitenciaria

Periodo	Población	Capacidad Instalada de la infraestructura	Sobrepoblación en términos absolutos
A marzo del 2010	9828	8563	1265
A marzo del 2011	11134	9283	1851
Diferencia	1306	720	586
Incremento Porcentual	13,28%	8.40%	46.52%

**Fuente:** Elaboración propia con información suministrada mediante oficio Nro. DG-619-2011, del 6 de junio del 2011, y datos suministrados por la Unidad de Investigación de la Dirección General de Adaptación Social

Resultado del estudio, se determinaron varias situaciones que contribuyen a generar el estado actual de la capacidad y nivel de ocupación de la infraestructura penitenciaria en el país, las cuales de seguido se comentan.

## 2.2. DEBILIDADES EN LA GESTIÓN DE PLANIFICACIÓN Y DE PRESUPUESTO EN EL DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA PENITENCIARIA.

Si bien, hay que reconocer los esfuerzos que actualmente ha venido realizando la Administración para obtener un préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con el fin de bajo la figura de talleres productivos, crear espacios carcelarios, para que los prisioneros no permanezcan ociosos y tengan la oportunidad de ser útiles a la sociedad, con lo cual se pretende la ampliación del sistema carcelario en dos mil setecientos espacios, préstamo que según se indica ya fue aprobado por la Comisión de Asuntos Internacionales de la Asamblea Legislativa; durante el período del alcance de este estudio sea 2008 al 2010, el proceso de dotación de infraestructura del sistema penitenciario presenta una serie de debilidades en la planificación y presupuesto a cargo de la DGAS, que pueden afectar el cumplimiento de los fines de las leyes tanto nacionales como internacionales, para el abordaje oportuno del problema social que se presenta en cuanto a la sobrepoblación penitenciaria, las cuales se detallan seguidamente.

### 2.2.1. Ausencia de un diagnóstico que justifique técnicamente la inversión en infraestructura penitenciaria.

La DGAS no cuenta con un diagnóstico que justifique las necesidades de infraestructura penitenciaria, que contemple variables cuantitativas, cualitativas y análisis de tendencias históricas, para realizar proyecciones a corto, mediano y largo plazo como parte del proceso de planificación de la infraestructura, y facilite la toma de decisiones en la gestión de los recursos con eficiencia y eficacia.



Sobre el particular, el Director a.i de la Dirección General de Adaptación Social indicó que para el 2010, se presupuestaron los recursos para realizar dicho diagnóstico, pero por la cantidad de trabajo del Departamento de Arquitectura el cartel no fue confeccionado, por lo que a la fecha de este informe no se ha podido realizar. Refiriéndose a las proyecciones, agrega que es poco factible tenerlas a futuro, ya que numéricamente no es posible determinar cuántos delitos se van a cometer, o cuántas personas van a ser sentenciadas en un determinado tiempo, por cuanto es variable la cantidad de personas que ingresan al sistema penitenciario día a día. No obstante lo anterior, esa Dirección cuenta con un Departamento de Investigación y Estadística que emite una serie de informes con datos sobre la condición jurídica de la población penitenciaria, distribución de esa población según programa y sexo, cantidad de personas sentenciadas y procesadas por centro, ingresos y egresos de privados de libertad, clase de delito por programa y por sexo, entre otros informes; por lo que no se justifica que no se puedan realizar las proyecciones que se consideren necesarias como insumo para dicho diagnóstico.

Al respecto, Sapac N. y Sapag R (1989)<sup>1</sup>, indican que la inversión debe estar fundamentada en un análisis preliminar de todas aquellas variables que son parte del proyecto y por tanto se debe conocer cuál es la situación actual y cuál es la situación esperada.

El autor establece lo siguiente:

*“En cualquier proyecto se debe decidir antes cuánto será el monto de la inversión que debe hacerse para su puesta en marcha. Sin embargo, esa decisión estará sustentada en proyecciones de mercado, crecimiento de la población, del ingreso de la demanda, de las características propias del bien o servicio que se desea producir, etcétera. Sobre la base de esa exploración del futuro, se adopta HOY una decisión, la que en definitiva será más o menos acertada, según sea la calidad y acuciosidad y de sus proyecciones/ De esta forma, el mañana incierto depende, en su momento, de una multiplicidad de factores que debemos intentar proyectar./ Por ejemplo, quizás no resulte muy complicado prever cuál podrá ser dentro de cinco años más, el nivel de ingreso de la población. Sin embargo, resultará mucho más difícil prever cuál será la actitud y las decisiones que adoptarán las personas dentro de cinco años más con sus mismos ingresos. De lo anterior se desprende que la planificación debe no tan solo prever cuantitativamente los resultados posibles del desarrollo global o sectorial sino que, además, el comportamiento de los distintos componentes de la sociedad.”*

Todos los elementos indicados en la cita referida, se aplican en proyectos de inversión de infraestructura penitenciaria, donde se hace necesario determinar las variables cuantitativas y cualitativas, como por ejemplo, la población existente; la demanda futura; las características de los privados de libertad (edad, tipos de condena, sexo, etc.); cantidad de sentencias generadas por los Tribunales de Flagrancia; incremento de la presencia policial en las calles; recursos destinados al sistema penitenciario; incremento de las penas; incremento de privados de libertad en prisión preventiva; tasas de crecimiento de cada programa que la administración clasifica en Institucional, Semi Institucional, Penal Juvenil, Comunidad; y el contenido de los proyectos de ley que se encuentren en el poder legislativo, así como aquellos cambios que impulse el Poder Judicial que puedan tener efectos en el sistema penitenciario y modifique las variables citadas.

---

<sup>1</sup> Sapac N. & Sapac R. (1989). Preparación y Evaluación de Proyectos. (2ª.ed.). Editorial MacGraw-Hill Interamericana de México, S.A de C.V.



De acuerdo con la información suministrada por dicho funcionario, la Administración tiene claridad sobre esos aspectos y otros que afectan el incremento de la población privada de libertad, por lo que no se justifica que, teniendo conciencia de la importancia de dicha información, no se consolide dentro de un diagnóstico, con el fin de que estas variables sean analizadas a la luz de sus efectos e impactos en el sistema penitenciario.

Por tanto, es necesario definir variables y proyectarlas a futuro, de tal forma que toda esta información sirva de base para la elaboración de los proyectos. En el tanto este análisis no contemple las variables necesarias, o no se haga con la profundidad requerida, en esa misma dimensión se verá afectada la toma de decisiones en cuanto al lugar y a la cantidad de proyectos a realizar, el momento en que se deben realizar, así como las características de cada uno de ellos.

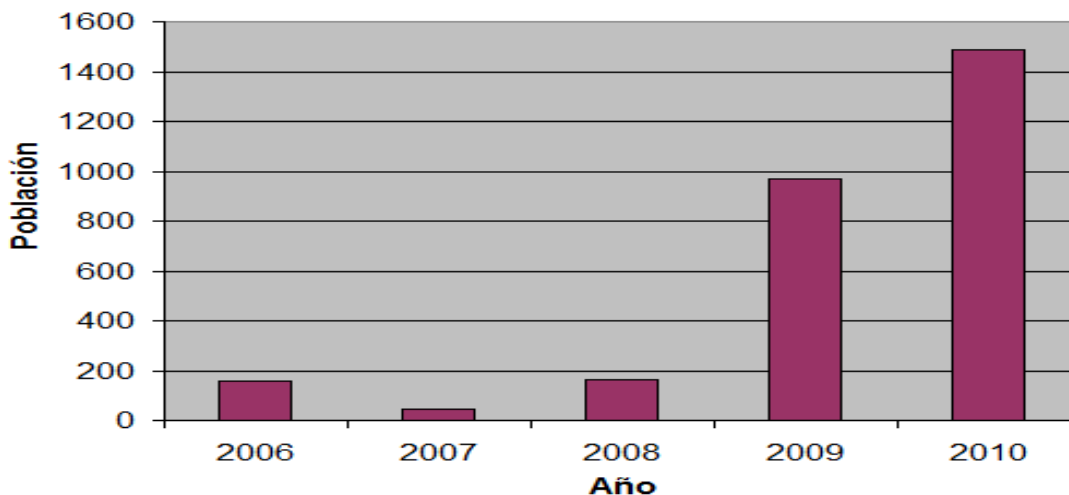
En relación con la forma como se han venido justificando los proyectos de inversión en infraestructura, ante la ausencia de un diagnóstico, el Director a.i de la DGAS, manifestó que ha sido en cumplimiento de disposiciones emanadas por otros órganos de control y del Poder Ejecutivo, a saber, la Sala Constitucional, Ministerio de Salud y la Defensoría de los Habitantes, y también el índice de sobrepoblación carcelaria.

Si bien se entiende que existe una serie de realidades como las indicadas en el párrafo anterior, eso no anula el deber de la Administración de fundamentar las inversiones en infraestructura en diagnósticos que provean mayores elementos de juicio para la elaboración de los planes institucionales; el hecho de que se presenten situaciones no contempladas deben considerarse como parte del riesgo inherente en toda actividad, lo cual obliga a que se revisen los planes y se ajusten a la nueva realidad. Situaciones como las planteadas no deben considerarse como incompatibles con el proceso de planificación, sino como elementos adicionales que deben de incorporarse en estos procesos.

En el gráfico Nro. 1, se puede observar el incremento de la población privada de libertad por año. Para el 2007 la población se incrementó en 45 personas, para el 2008 en 162, pero es en los años 2009 y 2010 donde se nota un incremento mucho más significativo en relación con los años anteriores; en el 2009 se incrementó la población en 969 y en el 2010 en 1487. Según un análisis realizado por esta Contraloría, se pudo determinar que precisamente en estos dos últimos años se aprobaron leyes y se emitieron circulares por parte del Ministerio Público y la Fiscalía General, que podrían haber impactado en el incremento de la población en esos periodos, tales como: Ley de Fortalecimiento de la Legislación contra el Terrorismo; Ley de Protección a Víctimas, Testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal, reformas y adición al Código Procesal Penal y al Código Penal, Ley de Flagrancia; Ley contra la Delincuencia Organizada; Ley de creación del recurso de apelación, reformas al régimen de impugnación e implementación de nuevas reglas de oralidad en el proceso penal, y circulares sobre políticas de persecución del Ministerio Público de Costa Rica.

Este ejemplo muestra en una forma muy general, que existe una relación entre las leyes y circulares sobre la materia emitidas por órganos del Estado y el incremento de la población de los privados de libertad. De haberse realizado un análisis profundo de las distintas variables allí contempladas, probablemente se hubiese podido determinar las relaciones de causa y efecto existentes, lo cual permitiría a futuro realizar proyecciones. He aquí la importancia de realizar un diagnóstico para poder planificar.

**Gráfico Nro. 1**  
**Crecimiento anual de la Población del Programa Institucional**



**Fuente:** Elaboración propia con información suministrada por el Director a.i, de la Dirección General de Adaptación Social, mediante, oficios: DG-0619 del 06 de junio, 2011; DG-0743 del 06 de julio, 2011 y DG-0967 del 23 de agosto, 2011.

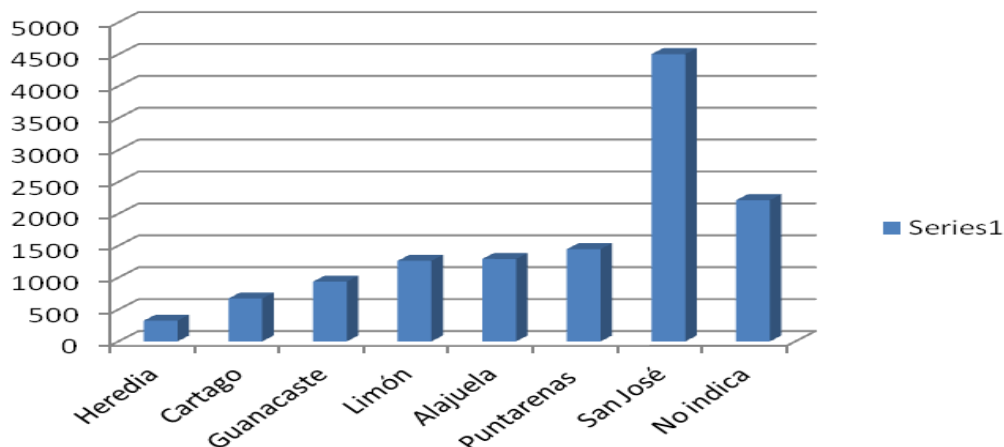
Los eventos antes descritos y los resultados observados en el gráfico Nro. 1, refuerzan la necesidad de que la Administración analice de previo los efectos que puede tener los proyectos de ley y demás normas en el sistema penitenciario, con el fin de anticipar los ajustes que se requieran al plan de inversión; de esta manera se tiene un fundamento de estimación más amplio que el basarse únicamente en el índice de sobrepoblación, el cual por si solo es insuficiente para planificar, ya que lo que muestra es la realidad existente en un determinado momento.

Otro de los análisis que realizó esta Contraloría, permitió observar que las provincias de Guanacaste, Limón, Alajuela, Puntarenas y San José, son las provincias de donde proviene la mayor cantidad de privados de libertad del sexo masculino, de los programas Institucional y Semi Institucional, estando en primer lugar San José según se observa en el gráfico Nro. 2. Ese mismo comportamiento se presenta en el caso de la población femenina del programa Institucional, según se observa en el gráfico Nro. 3.

La población masculina se encuentra distribuida en todos los centros penitenciarios del país; por su parte la población femenina está ubicada en el Centro Penitenciario El Buen Pastor y en Liberia.

En ambos casos se destaca el hecho de que los privados de libertad no necesariamente se ubican en los centros penitenciarios más cercanos al lugar de donde provienen. Independientemente de que esto obedezca a otro tipo de factores; análisis como los indicados anteriormente pueden ser relacionados con variables como son las propiedades con que actualmente cuenta la Administración (Provincia de Limón, veintiún hectáreas; en Nicoya una hectárea y San Ramón una hectárea), así como las propiedades por adquirir en el futuro, de tal forma que se analice también el realizar inversiones según el lugar de procedencia considerando factores sociales como el desarraigo de la persona privada de libertad.

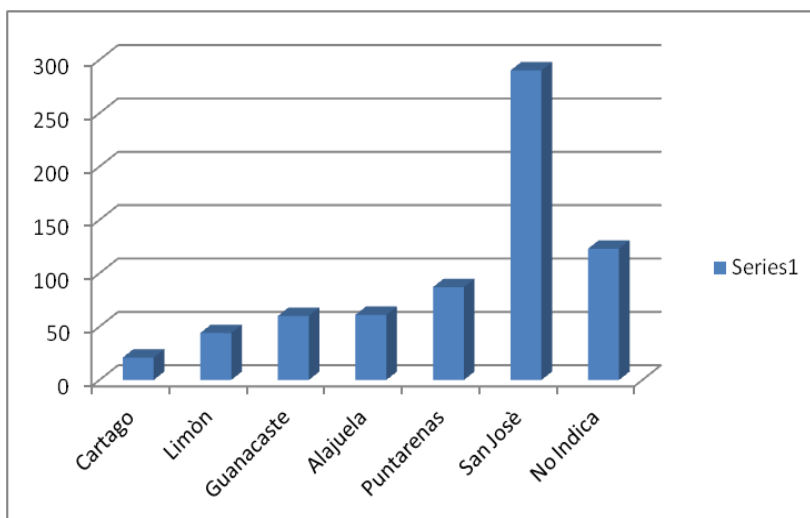
**Gráfico Nro. 2**  
**Población masculina privada de libertad del programa institucional y semi institucional según provincia de procedencia**  
**Al mes de agosto, 2011**



**Fuente:** Elaboración propia con datos suministrados por el Director Ejecutivo del Ministerio de Justicia y Paz mediante el Oficio Nro. 1527, del 27 de setiembre del 2011.

**Nota:** El dato de la columna "No indica" corresponde a privados de libertad extranjeros o que no cuentan con domicilio fijo.

**Gráfico Nro. 3**  
**Población femenina privada de libertad del programa institucional según lugar de procedencia al mes de mayo 2011**



**Fuente:** Elaboración propia con datos suministrados por el Director a.i., de la Dirección General de Adaptación Social mediante el oficio Nro. DG-0809 del 28 de julio del 2011.

**Nota:** El dato de la columna "No indica" corresponde a privados de libertad extranjeros o que no cuentan con domicilio fijo.

Sobre los estudios o diagnósticos, el Ministro de esa cartera, indicó que en el año 2010 se analizó un abanico de proyectos existentes, y se realizó un diagnóstico de la situación. Agrega, que el préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el cual contempla la ampliación del sistema carcelario, se basa en estudios y diagnósticos elaborados por funcionarios del BID, consultores, personal del Ministerio de Justicia y de otras instituciones que se involucraron en un proceso de trabajo hasta llegar a la firma del préstamo. No obstante lo anterior, las acciones realizadas obedecen a esfuerzos aislados y no a procedimientos institucionales permanentes para la determinación de necesidades de infraestructura penitenciaria.

### **2.2.2. Carencia de políticas o lineamientos emitidos por parte de las autoridades superiores del Ministerio de Justicia.**

De acuerdo con la Norma Nro. 501.26 del Manual de Normas Técnicas sobre Presupuesto<sup>2</sup>, las políticas son lineamientos generales o específicos, dictados por la autoridad competente que orientan las acciones de un ente, para el cumplimiento de sus fines.

Del análisis realizado no se encontró evidencia de que se hayan establecido formalmente políticas o lineamientos por parte de las autoridades superiores, que orienten la acción institucional para cumplir con los fines establecidos, para lograr resolver el problema de faltante de infraestructura y sobrepoblación carcelaria. Existen acciones concretas en el desarrollo de infraestructura penitenciaria, pero al no nacer de una política formal, no se puede asegurar que respondan a una estrategia que impacte en forma decisiva el problema social, ni la utilización más efectiva de los recursos.

Ante consulta de este órgano contralor sobre las políticas emitidas, se indicó que para dar cumplimiento a los cometidos establecidos en la Ley de Creación de la Dirección General de Adaptación Social y la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia y Paz, la DGAS debe contar con establecimientos penitenciarios adecuados a las necesidades propias de cada población penal, atendiendo los requerimientos en cuanto a seguridad y contención según corresponda, y que por el crecimiento de la población penitenciaria se hace urgente la creación de espacios suficientes para atender a la población privada de libertad, siendo la prioridad estratégica bajar el índice de la sobrepoblación, y por esa razón se incluyeron en el Plan Nacional de Desarrollo varios proyectos que vienen a atender esa situación.

Si bien, se entiende la urgencia de crear nuevos espacios para atender el problema de sobrepoblación penitenciaria, como buenas prácticas administrativas y de control, es necesario la emisión de políticas formalmente establecidas por parte de los jefes de la administración, que orienten las actuaciones de la institución para la consecución de los objetivos.

Esto reviste importancia ante el hecho, como ya se indicó en el punto 2.2.1, de que la población penitenciaria ha sufrido un incremento acelerado debido a la implementación de nuevos instrumentos jurídicos y otras acciones que se han tomado, que han venido a impactar en los centros penitenciarios, situación que viene a reforzar la necesidad de que se emitan formalmente políticas, y se revisen periódicamente para ajustarlas a los cambios existentes, lo que necesariamente se debe reflejar en los planes estratégicos y los planes anuales operativos.

<sup>2</sup> Publicado en la Gaceta 183 del 27 de septiembre de 1988.

Ese deber de emitir las políticas institucionales se sustenta en las normas 501.25 y 509 del citado Manual de Normas Técnicas de Presupuesto, que expresamente establecen la obligación de que en los planes operativos se incluya en forma clara la política de la entidad para el año en que regirá el presupuesto que se ha derivado de dicho plan; lo anterior es congruente con las atribuciones establecidas a la Dirección General de Adaptación Social mediante la Ley Nro. 4762, artículo 3), inciso j), en el cual se le encomienda estudiar y proponer todo lo que se relacione con los planes de construcciones penitenciarios.

### **2.2.3. Deficiencias en la planificación institucional para el desarrollo de la infraestructura penitenciaria.**

La planificación institucional es la etapa en la cual la institución define de manera general, medios y acciones para alcanzar el estado futuro deseable. Mediante un sistema de planificación se establecen planes estratégicos y operativos, los objetivos que se pretende lograr y controlar, así como las acciones concretas necesarias para alcanzarlos. La correcta formulación de los planes estratégicos y operativos, permitirá alcanzar los fines para los que fue creada la organización con eficacia y eficiencia. Al respecto, se determinaron los siguientes resultados relacionados con la planificación institucional de la Dirección General de Adaptación Social, a quien le corresponde estudiar y proponer todo lo que se relacione con los planes de construcciones penitenciarias según el artículo 3), inciso j), de ley de Creación de esa Dirección.

#### **2.2.3.1. Sobre el plan estratégico de inversión en infraestructura penitenciaria.**

La DGAS ha venido ejecutando proyectos en infraestructura penitenciaria sin que estuvieran respaldados en un plan estratégico de inversión. Lo que existe es un listado de proyectos de inversión en infraestructura penitenciaria para el período comprendido entre noviembre del 2008 al 2010, denominado como plan de inversión en infraestructura penitenciaria; sin embargo, no es un plan estratégico formalmente establecido, aprobado y divulgado a los funcionarios respectivos, el cual fue conocido por la Junta Directiva del PCIAB en noviembre del 2007, donde se consideró que era solamente un inventario de proyectos, y que algunos de esos proyectos respondían para cumplir con resoluciones de la Sala Constitucional y del Ministerio de Salud.

Recientemente la DGAS ha venido realizando esfuerzos para contar con un plan estratégico de inversión en infraestructura penitenciaria para el período comprendido entre el 2011-2014, el cual contiene información sobre las obras programadas, incluyendo algunas fechas importantes en cuanto al período en que se van a cumplir ciertas etapas y el costo total de la inversión. Sin embargo, ese plan no incluye entre otros aspectos, las estimaciones de las variables que se consideraron para su elaboración que permitan una retroalimentación futura; ni un presupuesto con el grado de detalle suficiente sobre los montos establecidos.

También, no se incluye en ese plan, las justificaciones técnicas para la determinación de los proyectos que se plantean realizar, como por ejemplo, el impacto que van a tener esas obras en la sobrepoblación penitenciaria, es decir, las proyecciones respectivas que permitirían concluir la cantidad de obras a desarrollar en relación al porcentaje en que se reduciría la sobrepoblación en los cuatro años proyectados, así como los antecedentes que justifican el tipo de obra a construir (espacios o centros penitenciarios de baja, mediana o alta contención).

Un plan implica el establecimiento de metas y objetivos, estimación de variables relevantes y la programación de las actividades que se requiere ejecutar para cumplirlos; asimismo, permite el análisis de las variaciones entre lo presupuestado y lo real, el análisis de indicadores y la retroalimentación para ajustar los planes, revisar y mejorar los procesos de trabajo y facilitar la toma de decisiones que oriente la gestión hacia los resultados, y con ello se facilite la rendición de cuentas a que se refiere el artículo 55 de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos<sup>3</sup>.

Por otro lado, resta efectividad a la gestión de las inversiones si se considera que los proyectos se establecen por demanda, sin que se complemente con otras variables y con procedimientos de priorización y análisis de las necesidades de conformidad con el principio presupuestario de la programación establecido en la Norma 502.01 del ya citado Manual de Normas Técnicas de Presupuesto<sup>4</sup>, es por eso que este plan estratégico de inversión en infraestructura penitenciaria, se debe derivar de un diagnóstico con el fin de determinar las necesidades por provincia, centro penitenciario, su prioridad y magnitud, grado en que responden a las acciones estratégicas para llegar a la población meta y a políticas institucionales.

Una situación que llama la atención del plan elaborado para el 2011-2014, son los supuestos que se establecen para su cumplimiento. En primer lugar, que el Ministerio de Hacienda asigne la totalidad del presupuesto solicitado para cada año y que las solicitudes de aumento presupuestario sean aprobadas en un plazo no mayor de un mes, cuando es de esperarse que todos estos aspectos hayan sido negociados con anterioridad con dicho Ministerio considerando que son compromisos de la Presidencia de la República. Otro supuesto importante es que la Contraloría General de la República les autorice realizar contrataciones directas y que no se planteen apelaciones a los carteles.

Por lo tanto, según lo indicado, la ejecución del plan está condicionado a la gestión de otros órganos externos, y en caso de que falle alguno de ellos, ya no se podría cumplir lo planeado.

En razón de lo anterior, es criterio de esta Contraloría que el plan debe realizarse con la mayor certeza posible, contemplando para ello las obras que realmente se puedan hacer con los recursos que se puedan obtener y en los tiempos que realmente se puedan realizar.

### **2.2.3.2. Sobre la vinculación entre los planes anuales operativos el presupuesto y los informes de evaluación.**

No se evidenció la vinculación de los planes anuales operativos con el presupuesto, tal como lo establece el artículo 4 de la referida Ley Nro. 8131, y de estos con los informes de evaluación. Al respecto, se observó lo siguiente:

<sup>3</sup> Ley Nro. 8131 publicado en La Gaceta No. 196 del 16 de octubre del 2001.

<sup>4</sup> "502.01 Programación: Consiste en seleccionar y ordenar, por categorías programáticas, las actividades y proyectos necesarios para el logro de objetivos y cumplimiento de metas, mediante la asignación racional de los recursos disponibles y especificación de los responsables". Manual de Normas Técnicas sobre Presupuesto que deben observar las entidades, órganos descentralizados, unidades desconcentradas y municipalidades sujetas a la fiscalización de la Contraloría General de la República. Publicado en la Gaceta 183 del 27 de septiembre de 1988.



a) Los planes anuales operativos, no contienen para el programa de infraestructura, la definición de objetivos, metas y acciones a ejecutar para el período definido; únicamente para el año 2009 en términos muy generales se planificaron cuatro proyectos, sin que se contemplen sus características. Tampoco se precisa en los planes los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para obtener los resultados esperados, los costos totales y por unidad; las fuentes de financiamiento; la población meta y un cronograma de ejecución física que considere todas las fases a realizar en cada uno de los proyectos de infraestructura durante el período; elementos fundamentales para configurar la estructura formal de los programas del presupuesto, según lo establecido en la norma Nro. 511 del Manual de Normas Técnicas sobre Presupuesto. Dado lo indicado anteriormente, y considerando que el presupuesto es la expresión financiera del plan; al no existir ese plan tal como lo señala la norma, se podría tener un presupuesto elaborado que no responde a los objetivos y metas de la dependencia.

b) De la revisión realizada a los informes de evaluación, se determinó que se ejecutaron en el 2008 y 2009 obras como plantas de tratamiento y pozos, entre otras, y en el 2010 nuevos espacios penitenciarios, a pesar de que no se encontraban contenidos en los planes institucionales. Al respecto la Administración indicó lo siguiente:

*“...el Ministerio de Justicia y paz, realiza obras de infraestructura a través de dos modalidades, una vía financiación del Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisiciones de Bienes y la otra con recursos del Presupuesto Nacional. Así mismo la ejecución de las obras se ha realizado a través de contrataciones externas promovidas por Patronato de Construcciones o por medio de administración de la obra por parte del departamento de Arquitectura, (sic) en su mayoría utilizando mano de obra privada de libertad./ ...las obras comprendidas en el período de análisis ...fueron financiadas vía Patronato de Construcciones, la diferencia radica en que alguna de ellas fueron ejecutadas por Patronato y otras por el Departamento de Arquitectura del Ministerio.”*

Lo anterior evidencia una falta de coordinación entre las dependencias en el proceso de planificación y ejecución de obras, por cuanto ambos órganos tienen un presupuesto asignado que debe responder a un plan operativo; el mezclar planes no es procedente por cuanto dificulta la evaluación, la medición de la gestión y la rendición de cuentas.

c) También se observó que los informes de evaluación no presentan un análisis detallado de las causas y los efectos de los resultados de la gestión, tampoco se presentan oportunidades de mejora, los porcentajes de avance de cada uno de los proyectos desarrollados en el período con la observación de aquellos que finalizarían en el período siguiente, ni se proporciona información para la planificación y la formulación presupuestaria del período a futuro de conformidad con las norma Nro. 709 del Manual sobre Normas Técnicas de Presupuesto. También se presentan incongruencias en la información contenida en esos informes sobre el financiamiento de los proyectos. Lo anterior, limitará la adecuada toma de medidas correctivas por parte de los niveles superiores.



### 2.2.3.3. Sobre la oportunidad de gestión de los recursos presupuestados.

El presupuesto del Patronato está conformado por varios programas, entre ellos, el programa de infraestructura penitenciaria. Los recursos para financiar este programa provienen de las partidas presupuestarias venta de bienes, alquileres, otros Ingresos no tributarios, ingresos de capital, y financiamiento; de esas partidas las dos últimas representan la fuente principal de ingreso. Al respecto, se determinó que se ha venido presentando en los últimos años una subejecución de los recursos presupuestados. Para el año 2007 se dejaron de ejecutar el 70,77% de los recursos, en el 2008 el 72,44%, el 2009 el 79.34% y el 2010 el 45.45%, esa situación generó un importante superávit presupuestario que ascendió al 2010 a la suma de ₡4.949,8 millones.

Al respecto, la Administración señala que la subejecución se debe principalmente a:

*“Problemas en la programación del gasto./...al éxodo de profesionales en el departamento de arquitectura, (sic) lo cual limitó el avance en la elaboración de planos y especificaciones técnicas, así como la elaboración de los respectivos presupuestos requeridos para la ejecución de proyecto....lo que provocó que la gestión administrativa, comenzara ya avanzado el año. / Recursos provenientes del Presupuesto Extraordinario N° 3 .....ingresaron a la Caja Única del estado del Patronato en el mes de diciembre...a esa fecha era humanamente imposible poder ejecutar dichos recursos. / Demoras en los procesos de contratación administrativa realizados por la Proveeduría Institucional...no permitió que los recursos se ejecutaran. / ..atrasos en los diseños de plano./ La gestión del levantamiento del límite se solicitó en el mes de abril, siendo publicada el diario oficial La Gaceta hasta el mes de mayo de 2010, lo anterior provocó un atraso de 5 meses./Contrataciones declaradas infructuosas. /...acto de adjudicación fue apelado...produjo atrasos en el inicio de la obra y se encuentra a la espera de obtener los permisos respectivos. / Proyectos que iniciaron en el año 2010 y que no concluyeron al 31 de diciembre del mismo año, dando origen a los compromisos que se arrastraron al siguiente período.”*

De acuerdo con información suministrada por la DGAS las transferencias del Gobierno Central para los períodos 2008 y 2009 fueron giradas por el Ministerio de Hacienda en el último trimestre del año, pese a lo anterior, hay una serie de causas sobre la subejecución a las que alude la Administración, que ponen de manifiesto una gestión deficitaria, evidenciando la carencia de procedimientos de control y seguimiento.

Para el período 2010, el porcentaje de subejecución disminuyó en relación con los años anteriores, en este período se da inicio a la construcción de una serie de módulos de baja contención en los Centros de Atención Institucional de Limón, San Carlos, San Rafael, Puntarenas, Liberia y Pérez Zeledón, finalizándose en el 2011, con lo cual la capacidad instalada de espacios nuevos aumentó en 720, tal como se comentó en el punto 2.1. de este informe. No obstante, a pesar de los esfuerzos realizados, la subejecución de los recursos alcanzó el 45.45%, como se indicó anteriormente.

### 2.3. SOBRE ALGUNOS ASPECTOS RELEVANTES RELACIONADOS CON LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN DE INFRAESTRUCTURA PENITENCIARIA.

#### 2.3.1. No se tiene definido un parámetro o estándar de metros de construcción por privado de libertad para el desarrollo de la infraestructura penitenciaria.

La DGAS ha venido desarrollando obras de infraestructura sin tener como referente definido un estándar en metros de construcción por privado de libertad, para efectos de planificar y presupuestar la infraestructura del sistema penitenciario.

El Director a.i. de la DGAS indicó que ante la ausencia de un estándar específico, la administración penitenciaria se rige por la normativa nacional vigente como el Reglamento de Construcciones del Instituto Nacional de Urbanismo, el Código de Instalaciones Hidráulicas y Sanitarias en Edificaciones, emitido por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos. Agrega, que en los últimos proyectos se construyó con un área de 8.7 metros cuadrados por privado de libertad, y además indica que el criterio del Jefe de Arquitectura es que el área óptima de construcción debe ser de 12 metros cuadrados, y que la Dirección de Proyectos del PCIAB plantea que un área recomendable es de 20 metros cuadrados por persona, pero que las propuestas no han sido analizadas.

El hecho de que no se cuente con un estándar en metros de construcción por privado de libertad formalmente definido, no permite tener una certeza del mejor costo de las obras que se planifiquen, hasta que no se defina ese parámetro. Por lo anterior y con el fin de mostrar el impacto en los costos si no se tiene un estándar definido, se realizó una comparación con los parámetros suministrados por la Administración de 8,7; 12; y 20 metros de área de construcción por privado de libertad, según se muestra en el siguiente cuadro, tomando como base el costo del metro de construcción establecido por la Administración en el presupuesto detallado para los módulos de baja contención desarrollados entre el 2010 y 2011.

**Cuadro Nro. 2**

**Detalle del efecto en los costos según cada área de construcción**

Área de construcción por privado de libertad	Costo del metro cuadrado de construcción en colones	Costo total en colones	% del incremento del costo según área construcción
8,7	280.000,00	2.436.000,0	0
12	280.000,00	3.360.000,0	0,4
20	280.000,00	5.600.000,0	1,3

**Fuente:** Elaboración propia con datos suministrados por la Dirección General de Adaptación Social mediante oficio Nro. DG-0969-2011 del 23 de agosto del 2011, y presupuesto detallado de los módulos de baja contención que consta en el PCIAB

Como se puede observar en el cuadro anterior, si el estándar fuera de 8,7 el costo de la obra sería de ₡2.436.000,0, pero si el estándar fuera de 12 eso significaría un incremento del 40% en el costo con respecto al primero (8,7), igualmente, si comparamos la tercera opción de 20 metros de área de construcción, el incremento en el costo sería de 130%; lo que amerita que la Administración defina cuál es el estándar correcto de acuerdo con la legislación nacional aplicable en la materia y a las diferentes características y variables que considere necesarias por el tipo de construcción que se está realizando, por cuanto esta indefinición tiene un impacto no solo en los costos y en los montos presupuestados, sino también en la igualdad de criterios aplicados en todos los centros penitenciarios con respecto a los derechos que corresponden por privado de libertad. Lo anterior es congruente con el principio Nro. XVII Principios y buenas prácticas sobre la protección de personas privadas de libertad en las Américas,<sup>5</sup> en la que establece que la autoridad competente definirá la cantidad de espacios en cada lugar de privación de libertad, conforme a los estándares vigentes en materia habitacional, principios adoptados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, de la cual Costa Rica es estado miembro.

### **2.3.2. Carencia de un sistema de información sobre cada proyecto de inversión en la Dirección General de Adaptación Social.**

Se observó la falta de un sistema de información sobre cada uno de los proyectos de infraestructura penitenciaria, que consolide toda la información generada durante el proyecto hasta su etapa final, con el fin de asegurar un alto grado de calidad, suficiencia y pertinencia de la información para la toma de decisiones. Lo que existe es un expediente de cada proyecto que presenta una serie de debilidades según se detallan a continuación:

**a)** El expediente no contiene algún documento que ubique sobre la forma de cómo se establecieron los costos de las obras.

**b)** No se logró identificar en los expedientes un resumen de los costos finales de los proyectos, donde se contemple todos los costos en que se incurrió para efectos de realizar análisis sobre la efectividad del proyecto. Al respecto, la Directora Ejecutiva del PCIAB indicó que lo que se lleva es una contabilidad presupuestaria y no de costos, por tanto los rubros como estudios de suelos, diseño y consultorías electromecánicas, y reajustes de precios se registran como gastos por servicios. Sobre el particular, se debe señalar la importancia de que la DGAS cuente con un registro de los costos incurridos en una obra, con el fin de realizar comparaciones contra lo presupuestado originalmente, así como realizar comparaciones con otras obras similares, de tal forma que se pueda elaborar análisis de desviaciones. Por otro lado, la no existencia de una contabilidad de costos por parte del DGAS no es impedimento para llevar un registro del costo total, dado que se pueden utilizar otros mecanismos de recolección de información.

**c)** No se encontró evidencia de que se haya realizado una evaluación posterior del proyecto con el fin de analizar su efectividad y retroalimentar los esfuerzos futuros.

**d)** Se archivan borradores de documentos y no se archiva el documento final ni se indica su ubicación.

**e)** Documentos con tachones y borrones

---

<sup>5</sup> Principios adoptados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, de la cual Costa Rica es estado miembro.

- f) Se repiten documentos dentro de un mismo expediente.
- g) No se realiza un foliado consecutivo
- h) Se presentan documentos reconstruidos y pegados unos con otros, sin que presenten la fuente de donde se tomaron, el departamento que lo realizó, ni fecha, ni firma, ni sello del departamento que lo emitió.
- i) No se guarda un orden cronológico por fecha en el archivo de los documentos.
- j) No se realiza un índice de los documentos que contiene el expediente.

Sobre el particular, es importante observar el artículo 16, inciso a), de la Ley General de Control Interno<sup>6</sup> el cual señala que la Administración debe contar con procesos que permita identificar y registrar información confiable, relevante, pertinente y oportuna, por lo que de acuerdo con las debilidades mencionadas en este punto, no se estaría cumpliendo con los atributos que deben contener los sistemas de información establecidos en la referida ley. Por otra parte, tampoco se estaría cumpliendo con la norma Nro. 4.5.2 del Manual de normas de control interno para el Sector Público, relacionada con las actividades de control sobre la gestión de los proyectos<sup>7</sup>. Cabe señalar que los sistemas de información se constituyen en uno de los principales insumos que posee la Administración para una adecuada toma de decisiones.

#### **2.4. DEBILIDADES EN LA EFECTIVA APLICACIÓN DE NORMATIVA INTERNACIONAL.**

Es imprescindible partir del análisis de la situación de la criminalidad, la justicia penal y las prisiones, con toda objetividad posible y en forma integral, ya que las cárceles no son ajenas a las sociedades en que vivimos. Son pequeñas unidades sociales que reflejan y reproducen, en su pequeña dimensión, lo bueno y lo malo de las sociedades que hemos construido. Con sociedades violentas, con gran inequidad y poca justicia social, difícilmente podríamos tener prisiones sin violencia y buena justicia penal<sup>8</sup>.

En la normativa internacional, vemos como los estados miembros de las naciones unidas y ahora la Organización de Estados Americanos han definido claramente los principios y las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, la infraestructura penitenciaria, y otros temas relacionados.

Existe un cúmulo de instrumentos internacionales que resumen el consenso respecto de lo que debe ser la justicia penal y respecto del trato que deben recibir las personas presas. El primero y más antiguo de tales instrumentos son las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos y recomendaciones relacionadas; a ellas les siguieron los Principios Básicos para el tratamiento de los reclusos, las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de libertad o "*Reglas de Tokio*", y un sinnúmero de otros instrumentos de estándares y normas, el más reciente de ellos -dentro del marco de la Organización de Estados Americanos- es el de los Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas.

<sup>6</sup> Ley Nro. 8292, publicada en La Gaceta Nro. 169 del 4 de setiembre de 2002.

<sup>7</sup> Publicado en La Gaceta Nro. 26 del 6 de febrero del 2009.

<sup>8</sup> CARRANZA (Elias), *Cárcel y Justicia Penal: El modelo de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas, y una política integral de seguridad de los habitantes*. En: *Cárcel y Justicia Penal en América Latina y el Caribe*, México Siglo XXI Editores, ILANUD, 2009, p. 54.

Otros instrumentos que establecen ya no orientaciones políticas sino normas vinculantes u obligatorias para los países que los han firmado y ratificado, son el Pacto internacional de derechos civiles y políticos, la Convención americana sobre derechos humanos, la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y su reciente Protocolo facultativo que establece un régimen especial de visitas a los lugares de detención. Este conjunto de instrumentos de las Naciones Unidas constituye un “*modelo penitenciario*”, que podríamos denominar el modelo penitenciario de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas. De acuerdo con este modelo, y como lo establecen los Principios básicos para el tratamiento de los reclusos, “*con excepción de las limitaciones que sean evidentemente necesarias por el hecho del encarcelamiento, todos los reclusos seguirán gozando de los derechos humanos y las libertades fundamentales consagradas en la Declaración universal de derechos humanos, en el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, en el Pacto internacional de derechos civiles y políticos y su protocolo facultativo, así como de los demás derechos estipulados en otros instrumentos de las Naciones Unidas*”<sup>9</sup>.

La sobrepoblación penitenciaria ha sido definida como un trato cruel, inhumano o degradante, en los términos utilizados por la Convención de las Naciones Unidas, contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

La sobrepoblación a su vez, además de ser un grave mal en sí misma, incide negativamente sobre todas o casi todas las funciones esenciales de los sistemas penitenciarios. En situación de sobrepoblación la higiene es peor, la salud es peor, el descanso es peor o imposible, la seguridad es peor, tanto la seguridad en cuanto a fugas como la seguridad personal de quienes están privados de libertad y del personal penitenciario<sup>10</sup>.

Desde este punto de vista, de acuerdo con los resultados obtenidos en este estudio, nuestras cárceles contravienen, por definición, la normativa internacional descrita. Si bien formalmente Costa Rica cuenta con normativa que regula una serie de derechos en este tema, la realidad de las cárceles es diferente, ejemplo de lo anterior son los recursos de amparo declarados con lugar por la Sala Constitucional, en cuanto a este tema<sup>11</sup>, incluso ya algunos con condenatorias en contra del Estado por daños y perjuicios ocasionados a los privados de libertad. Lo anterior refleja una débil aplicación efectiva de la normativa internacional en nuestro sistema penitenciario, que podría poner en riesgo a nuestro país de posibles demandas internacionales por incumplimiento de la normativa, así como de posibles condenatorias en procesos contenciosos administrativos.

Aunado a lo anterior, se refleja que no es un problema de falta de legislación, es un tema de hacer efectivos los derechos y normas en el sistema penitenciario. El principal deber del cuidado es mantener la seguridad de las personas privadas de libertad, así como también proteger su bienestar. Ésta es una responsabilidad que el Estado no puede evadir<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Ver más ampliamente: CARRANZA (Elías), Cárcel y Justicia Penal: El modelo de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas, y una política integral de seguridad de los habitantes, En: Cárcel y Justicia Penal en América Latina y el Caribe, México Siglo XXI Editores, ILANUD, 2009, p. 59.

<sup>10</sup> CARRANZA (Elías), Cárcel y Justicia Penal: El modelo de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas, y una política integral de seguridad de los habitantes, En: Cárcel y Justicia Penal en América Latina y el Caribe, México Siglo XXI Editores, ILANUD, 2009, p. 65.

<sup>11</sup> Ver los Votos N° 13160-11, 12803-11, 13216-11, 11685-11, 11861-11, 11108-11, 8906-11, 8723-11, 8737-11 y 7110-11, de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

<sup>12</sup> NUÑEZ (Denia), Mujer, Cárcel y Derechos Humanos, En: Cárcel y Justicia Penal en América Latina y el Caribe, México Siglo XXI Editores, ILANUD, 2009, p. 235.

### 3. CONCLUSIONES.

El tema de la sobrepoblación carcelaria, es un asunto que preocupa al Estado y a la sociedad civil en su conjunto, y que se puede definir como el exceso de la población de personas privadas de libertad con respecto a la infraestructura carcelaria existente.

De lo anterior se puede visualizar la existencia de dos elementos fundamentales, por un lado la necesidad de una eficiente administración del sistema penitenciario que genere la inversión en proyectos de infraestructura en las cantidades necesarias y de manera oportuna, y por otro lado la obligación de respetar los derechos humanos de todas aquellas personas que han sido privadas de su libertad, que en el caso que nos ocupa está referido a la existencia de instalaciones suficientes y adecuadas para lograr su desarrollo dentro de las limitaciones que le ha impuesto la sociedad.

Es claro que la existencia de una sobrepoblación penitenciaria, refleja una problemática de la gestión del Estado. Así tenemos que los órganos creados para cumplir con la labor de generar la infraestructura necesaria no están cumpliendo sus objetivos legales, y por otra parte, el fenómeno de la sobrepoblación no permite cumplir con la protección de los derechos humanos de los privados de libertad en este campo, situación que puede acarrear algún tipo de sanción por parte de organismos internacionales.

Producto del trabajo realizado, se ha determinado que el proceso de planificación y presupuesto de la inversión en infraestructura adolece de deficiencias importantes. La inversión se ha venido realizando en una forma reactiva, tratando de cumplir por demandas de otros órganos, sin un proceso planificador que se sustente en diagnósticos y proyecciones futuras, que considere variables cualitativas y cuantitativas, que permita con mayor certeza y profundidad resolver el problema.

El proceso como tal no tiene políticas o lineamientos, que pueda decirse han marcado el camino a seguir dentro de las alternativas posibles, sino más bien han sido confundidos con los fines de la ley, o substituidos por las demandas de otros órganos.

No se da la vinculación plan-presupuesto, por cuanto se realizan obras no contempladas en los planes, o no se realizan en los años programados. Durante los años 2008 y 2009, no se ejecutaron obras de infraestructura para mitigar el problema de sobrepoblación a pesar de contar la Administración con los recursos financieros y con los terrenos para construir. Asimismo, las obras pueden variar su costo dependiendo del criterio de metros de construcción por privado de libertad que se utilice, por cuanto no se ha definido un estándar al respecto.

Por último, el sistema de información relacionado con los proyectos de inversión es débil, principalmente al no contener los expedientes toda la información necesaria, lo cual afecta la evaluación ex post del proyecto.

Todos estos elementos muestran debilidades de gestión que deben ser resueltos, para que los órganos encargados puedan cumplir con los objetivos asignados por sus respectivas leyes, y para que el país como un todo pueda dar solución a un problema social grave, que de mantenerse puede generar sanciones por incumplimiento de los derechos humanos.



#### **4. DISPOSICIONES.**

De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No. 7428, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo o en el término conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, mediante los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar la aplicación de los procedimientos administrativos que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

##### **4.1. AL MINISTRO DE JUSTICIA Y PAZ.**

**a)** Ordenar, al Director General de Adaptación Social, la realización de un diagnóstico, el cual debe estar concluido al 31 de mayo del 2012, a efecto de que se determinen las necesidades de infraestructura penitenciaria, donde se identifiquen todas aquellas variables cuantitativas y cualitativas, se realicen las proyecciones necesarias, a fin de que se determine en una forma técnica la cantidad de proyectos a realizar, el momento en que se deben realizar, la zona geográfica, así como las características de cada uno de ellos, el cual deberá ser revisado con regularidad a fin de mantenerlo actualizado de conformidad con los nuevos eventos que aparezcan en el entorno, para que se constituyan en el punto de partida de las políticas institucionales y del planeamiento estratégico. Remitir a este Órgano Contralor un oficio, al 30 de enero del 2012, con las instrucciones giradas para cumplir con esta disposición, y otro donde se hace constar la elaboración de dicho diagnóstico una vez finalizado en la fecha establecida. Ver punto 2.2.1 de este informe.

**b)** Dictar las políticas o lineamientos que guíen el accionar de ese Ministerio, hacia la efectiva consecución de las funciones sustantivas que le competen en materia de infraestructura penitenciaria, que incorporen los resultados del diagnóstico de necesidades que debe llevarse a cabo. Remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 30 de junio del 2012, copia del documento en que se aprueba y ordena la implementación y divulgación de las políticas o lineamientos de referencia. Ver punto 2.2.2 de este informe.

**c)** Instruir al Director General de Adaptación Social para que en coordinación con la Directora Ejecutiva del Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisiciones de Bienes, se realice una revisión del Plan Estratégico de Inversiones en Infraestructura Penitenciaria, con el objeto que se analice su pertinencia y se efectúen los ajustes necesarios, considerando los términos de lo señalado en el punto 2.2.3.1 de este informe, y además contemple los resultados del diagnóstico y las políticas emitidas, para que se constituya en referente e insumo para la planificación operativa y presupuestación en esta materia, cuyos resultados deben estar al 30 de junio del 2012. Remitir copia de la instrucción girada para cumplir con esta disposición a más tardar el 30 de enero del 2012.



**d)** Ordenar al Director General de Adaptación Social la definición de un estándar o parámetro de metros de construcción por privado de libertad, de acuerdo con la legislación nacional aplicable en la materia y a las diferentes características y variables que considere necesarias, el cual debe estar formalizado al 30 de marzo del 2012. Remitir a esta Contraloría al 30 de enero del 2012, un oficio donde se ordena el cumplimiento de esta disposición y otro donde se hace constar la elaboración de dicho estándar en la fecha límite para su formalización. Ver punto 2.3.1 de este informe.

#### **4.2. AL DIRECTOR GENERAL DE ADAPTACIÓN SOCIAL.**

**a)** Establecer formalmente, mediante los instrumentos pertinentes, la obligación de que los planes estratégicos institucionales en infraestructura penitenciaria, las políticas, la planificación operativa, los presupuestos del periodo y los informes de evaluación deban estar vinculados unos con otros, para garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales. A la vez establecer mecanismos de control y monitoreo con el fin de asegurar que efectivamente se realiza esa vinculación. Remitir a esta Contraloría General al 30 de abril del 2012, un oficio en el que se haga constar el cumplimiento de esta disposición para que se formalicen las actividades antes descritas. Ver punto 2.2.3.2 y 2.2.3.3. de este informe.

**b)** Revisar y ajustar en coordinación con la Directora Ejecutiva del PCIAB, la estructura del informe de evaluación el cual debe contener como mínimo un análisis de las causas y efectos de los resultados; limitaciones de la gestión; análisis de los niveles o porcentajes de cumplimiento de las metas, su relación con el cumplimiento de objetivos; su vinculación con el porcentaje de ejecución del presupuesto, análisis de las diferencias, las desviaciones detectadas y las acciones correctivas propuestas para mejorar y fortalecer oportunamente la gestión y desempeño institucional. Comunicar a este órgano contralor, a más tardar el 30 de marzo del 2012, un oficio informando sobre la aprobación de la estructura del contenido de los informes de evaluación. Ver punto 2.2.3.2 de este informe.

**c)** Realizar en coordinación con la Directora Ejecutiva del PCIAB, los ajustes que correspondan a los sistemas de información de cada uno de los proyectos de infraestructura que se desarrollen, de tal forma que contemplen toda la información relacionada con el proyecto desde su etapa inicial hasta su finalización, se considere aquella información suficiente, relevante y oportuna, que reúna las características de documentos formales; se incluya mecanismos que permitan verificar su calidad y su fácil ubicación como por ejemplo, un índice de la documentación, un foliado entre otros aspectos. Además, se deberá incluir un detalle de los costos iniciales y finales del proyecto, evaluaciones posteriores sobre su efectividad, entre otra documentación según se comenta en el punto 2.3.3. de este informe. Remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 30 de marzo del 2012, la documentación que respalde el cumplimiento de esta disposición.

## ANEXO

### VALORACIÓN DE LAS OBSERVACIONES RECIBIDAS AL BORRADOR DEL INFORME DEL ESTUDIO SOBRE LA CAPACIDAD INSTALADA DE LA INFRAESTRUCTURA DEL SISTEMA PENITENCIARIO PARA EL ALOJAMIENTO DE LA POBLACIÓN PRIVADA DE LIBERTAD

ÍTEM	ASUNTO	ASPECTOS EVALUADOS	OBSERVACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN	Se acoge		UBICACIÓN EN EL INFORME	ARGUMENTOS DE ESTA CONTRALORÍA GENERAL
				Sí	No		
Remisión del borrador del informe	Remisión del borrador del informe	El estudio se enfocó en el análisis en la Dirección General de Adaptación Social y el Patronato de Construcciones, y Instalaciones y Adquisición de Bienes, en las áreas y funciones relacionadas con la administración de la infraestructura penitenciaria, de acuerdo con el ordenamiento jurídico que rige la materia, por esa razón el borrador del informe se le remite al Ministro como máximo Jefe del Ministerio de Justicia y Paz.	El máximo jefe del Patronato de Construcciones lo constituye un órgano colegiado bipartito integrado por representantes del Poder Judicial y del Ministerio de Justicia razón por la cual se considera que a fin de no dar respuesta arrogándose facultades que son propias del colegio, se sugiere remitir el borrador a dicho órgano colegiado a fin de que sus miembros incluidos los representantes del Poder Judicial, puedan emitir criterio.		X	Oficio de remisión del borrador del informe a la Administración	El borrador del informe se remitió al señor Ministro como máximo jefe de la entidad y quien preside el Órgano Colegiado del Patronato, razón por la cual si bien el borrador del informe es un documento que tiene carácter confidencial, eso no limita al señor Ministro, a ponerlo en conocimiento de quien considere necesario para que emitan criterio, bajo el carácter de confidencialidad. Además de lo anterior, mediante el oficio Nro. DFOE-PG-406 del 18 de noviembre del 2011, de convocatoria a la presentación del borrador del Informe se le indicó que además de la participación de los funcionarios que se detallaron en el oficio, se convocara a otros funcionarios que considerara pertinentes.

ÍTEM	ASUNTO	ASPECTOS EVALUADOS	OBSERVACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN	Se acoge		UBICACIÓN EN EL INFORME	ARGUMENTOS DE ESTA CONTRALORÍA GENERAL
				Sí	N o		
Resumen Ejecutivo	Resumen Ejecutivo	El resumen ejecutivo en su párrafo tercero indica que si bien la Administración tiene claro la necesidad de desarrollar la infraestructura penitenciaria para abordar el problema de sobrepoblación que se presenta en el Sistema Penitenciario, no se encontraron diagnósticos o estudios formales que permitan realizar proyecciones a corto, mediano y largo plazo, y sirvan de fundamento para la planificación de la infraestructura, la toma de decisiones y la gestión de los recursos. Tampoco se evidenció que se emitieran políticas o lineamientos por parte de las autoridades superiores, que orienten la acción institucional para cumplir con los fines	El resumen ejecutivo señala en el párrafo tercero que: "no se encontraron diagnósticos o estudios formales que permitan realizar proyecciones a corto, mediano y largo plazo. Tampoco se evidenció que se emitieran políticas o lineamientos por parte de las autoridades superiores, que orientan la acción institucional para cumplir con los fines establecidos, ni se ha venido planificando estratégicamente..."	X		Resumen Ejecutivo	Se modificará en razón del análisis de las observaciones hechas al aparte de resultados del informe.

ÍTEM	ASUNTO	ASPECTOS EVALUADOS	OBSERVACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN	Se acoge		UBICACIÓN EN EL INFORME	ARGUMENTOS DE ESTA CONTRALORÍA GENERAL
				Sí	N o		
		<p>establecidos, ni se ha venido planificando estratégicamente, la planificación operativa institucional es débil y no se encuentra vinculada al presupuesto; además, los informes de evaluación han sido insuficientes ya que no facilitan la identificación de causas y efectos en las actividades no ejecutadas, así como los porcentajes del avance de las desarrolladas. Asimismo, no se cuenta con la definición de un estándar de metros de construcción por privado de libertad formalmente definido, lo que impactaría en los costos totales de la inversión en infraestructura penitenciaria.</p>					

ÍTEM	ASUNTO	ASPECTOS EVALUADOS	OBSERVACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN	Se acoge		UBICACIÓN EN EL INFORME	ARGUMENTOS DE ESTA CONTRALORÍA GENERAL
				Sí	No		
2.2.1.	Diagnósticos	La DGAS no cuenta con un diagnóstico que justifique las necesidades de infraestructura penitenciaria, que contemple variables cuantitativas, cualitativas y análisis de tendencias históricas, para realizar proyecciones a corto, mediano y largo plazo como parte del proceso de planificación de la infraestructura, y facilite la toma de decisiones en la gestión de los recursos con eficiencia y eficacia.	Antes del año 2010 si se carecía de los mínimos estudios o diagnósticos para realizar tales proyecciones, se venían presentando proyectos de infraestructura casuísticos, casi ocurrentes. Encontrándose con un abanico de proyectos que paralizaban la acción. Las nuevas jerarquías del Ministerio se abocaron a analizar dichos proyectos lo cual consta en actas del Patronato, haciéndose un diagnóstico de la situación, que abarca los problemas de infraestructura y los problemas de ejecución del gasto. El préstamo del BID se basa en estudios y diagnósticos elaborados por funcionarios del BID,		X	2.2.1. Ausencia de un diagnóstico que justifique técnicamente la inversión en infraestructura penitenciaria	<p>Sobre este punto se presentan dos aspectos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El señor Ministro está reconociendo que antes del año 2010 se carecía de estudios mínimos o diagnósticos, lo cual es congruente con lo que se indica en el informe.</li> <li>2. De acuerdo con lo indicado por el señor Ministro, es a partir del 2010 cuando se realizaron diagnósticos: Uno fue realizado por la Administración con el apoyo del Departamento de Planificación cuya coordinación estuvo a cargo del Oficial Mayor y otro en forma más específica con el BID, sin embargo, durante el transcurso de la auditoría no se evidenció la existencia de diagnósticos y tampoco fue aportada la documentación de respaldo en esta ocasión. No obstante se hará referencia en el informe que, de acuerdo con lo indicado por esa cartera ministerial, existe un diagnóstico realizado por la Administración y otro más específico realizado con el BID como parte del trámite de un préstamo para la construcción de infraestructura penitenciaria, pero se mantiene el comentario</li> </ol>

ÍTEM	ASUNTO	ASPECTOS EVALUADOS	OBSERVACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN	Se acoge		UBICACIÓN EN EL INFORME	ARGUMENTOS DE ESTA CONTRALORÍA GENERAL
				Sí	No		
			<p>consultores, personal del Ministerio de Justicia y de otras instituciones que se involucraron en un proceso de trabajo que se desarrolló por espacio de más de un año, hasta llegar a la firma del préstamo en mayo del 2011. Ese préstamo ya fue aprobado por la Comisión de Asuntos Internacionales de la Asamblea Legislativa y espera primer debate en el presente período de sesiones extraordinarias. No es cierto que no exista un diagnóstico que justifique la inversión en infraestructura penitenciaria. Toda esa documentación está conformada en los cientos de folios que componen los documentos de soporte del Préstamo BID, cuya razón de</p>				<p>en el sentido de que los casos mencionados obedecen a esfuerzos aislados y no a procedimientos institucionales permanentes para la determinación de necesidades de infraestructura penitenciaria</p>

ÍTEM	ASUNTO	ASPECTOS EVALUADOS	OBSERVACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN	Se acoge		UBICACIÓN EN EL INFORME	ARGUMENTOS DE ESTA CONTRALORÍA GENERAL
				Sí	No		
			ser principal es precisamente resolver la problemática de infraestructura penitenciaria.				
	La estrategia	El hallazgo se enfoca a que la DGAS ha venido ejecutando proyectos en infraestructura penitenciaria sin que estuvieran respaldados en un plan estratégico de inversión. Lo que existe es un listado de proyectos de inversión en infraestructura penitenciaria para el período comprendido entre noviembre del 2008 al 2010, denominado como plan de inversión en infraestructura penitenciaria; sin embargo, no es un plan estratégico formalmente establecido, aprobado y divulgado a los funcionarios	Finalmente el Patronato determinó una estrategia basada en la priorización de proyectos que tendieran a: a) Disminuir la sobre población penitenciaria. b) cumplir órdenes de la Sala Constitucional. c) Cumplir órdenes sanitarias. Con esa estrategia y con base en el crecimiento estimado de la población penitenciaria y considerando las limitaciones presupuestarias se definió la necesidad de construir en la presente administración un mínimo de tres mil espacios carcelarios. Así quedó plasmado		X	2.2.3.1 Sobre el plan estratégico de infraestructura penitenciaria	No queda claro si se refiere la Administración al punto 2.2.3.1 del informe, sin embargo, la estrategia que indica el señor Ministro es la misma que el Director a.i de la Dirección General de Adaptación Social indicó sobre la forma como se justifican los proyectos de inversión de la cual se realizaron los comentarios correspondientes en el punto 2.2.1 de este informe. Además, tampoco se aportó la documentación respectiva de respaldo que justifique variar los términos de este comentario.



ÍTEM	ASUNTO	ASPECTOS EVALUADOS	OBSERVACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN	Se acoge		UBICACIÓN EN EL INFORME	ARGUMENTOS DE ESTA CONTRALORÍA GENERAL
				Sí	N o		
		<p>respectivos, el cual fue conocido por la Junta Directiva del PCIAB en noviembre del 2007, donde se consideró que era solamente un inventario de proyectos, y que algunos de esos proyectos respondían para cumplir con resoluciones de la Sala Constitucional y del Ministerio de Salud. En la actualidad existe un plan estratégico de inversión para el 2011 al 2014 el cual no incluye las justificaciones técnicas para la determinación de los proyectos que se plantean realizar, como por ejemplo, el impacto que van a tener esas obras en la sobrepoblación penitenciaria, es decir, las proyecciones respectivas que</p>	<p>en el Plan Nacional de Desarrollo. Igualmente se previó la construcción de dos mil setecientos espacios adicionales, dos mil para varones y setecientos para mujeres, con recursos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo. El primer paso de la estrategia fue la construcción de módulos de baja contención, los cuales, sumados a los de mediana y otras obras, ampliaron la capacidad del sistema de aproximadamente mil espacios, es decir, una tercera parte de la meta fijada para la presente administración. La estrategia comprende recursos ordinarios y recursos del BID.</p>				

ÍTEM	ASUNTO	ASPECTOS EVALUADOS	OBSERVACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN	Se acoge		UBICACIÓN EN EL INFORME	ARGUMENTOS DE ESTA CONTRALORÍA GENERAL
				Sí	No		
		permitirían concluir la cantidad de obras a desarrollar en relación al porcentaje en que se reduciría la sobrepoblación en los cuatro años proyectados, así como los antecedentes que justificaren el tipo de obra a construir (espacios o centros penitenciarios de baja, mediana o alta contención).					
Periodo de estudio	Período de estudio	1° de enero 2008 al 31 de diciembre del 2010	El señor Ministro solicita tomar en consideración que aunque el período de estudio comprende del 1 de enero al 31 de diciembre del 2010, no fue sino hasta los primeros meses del año 2010 que se pudo hacer una reestructuración administrativa y los estudios de diagnóstico, no solo los indicados relacionados con el Patronato, sino los más detallados que		X		Asumiendo que el comentario de la administración se refiere a la gestión realizada en la realización de diagnósticos, se reitera que los casos mencionados obedecen a esfuerzos aislados y no a procedimientos institucionales permanentes para la determinación de necesidades de infraestructura penitenciaria.

ÍTEM	ASUNTO	ASPECTOS EVALUADOS	OBSERVACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN	Se acoge		UBICACIÓN EN EL INFORME	ARGUMENTOS DE ESTA CONTRALORÍA GENERAL
				Sí	No		
			comprende toda la documentación elaborada como parte de la preparación del Préstamo con el BID.				
2.2.3.1.	Plan de Infraestructura penitenciaria	El hallazgo pone de manifiesto que el plan de inversiones no incluye las justificaciones técnicas para la determinación de los proyectos que se plantean realizar, como por ejemplo, el impacto que van a tener esas obras en la sobrepoblación penitenciaria, es decir, las proyecciones respectivas que permitirían concluir la cantidad de obras a desarrollar en relación al porcentaje en que se reduciría la sobrepoblación en los cuatro años proyectados, así como los antecedentes que justificaren el tipo de obra a construir	No se coincide con la afirmación de que el plan de infraestructura penitenciaria que dicho préstamo contiene, no esté fundamentado en estudios técnicos, estrategias, etc. Ya que no solo el BID y el Ministerio han sido cuidadosos en la preparación del préstamo, sino también los diputados han sido acuciosos en su análisis.		X	2.2.3.1. Sobre el plan estratégico de inversión en infraestructura penitenciaria	Se reitera que los casos mencionados obedecen a esfuerzos aislados y no a procedimientos institucionales permanentes para la determinación de necesidades de infraestructura penitenciaria.  Además, tampoco se aportó la documentación respectiva de respaldo que justifique variar los términos de este comentario.

ÍTEM	ASUNTO	ASPECTOS EVALUADOS	OBSERVACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN	Se acoge		UBICACIÓN EN EL INFORME	ARGUMENTOS DE ESTA CONTRALORÍA GENERAL
				Sí	N o		
		(espacios o centros penitenciarios de baja, mediana o alta contención).					
Planificación y Presupuesto		El proceso de dotación de infraestructura del sistema penitenciario presenta una serie de debilidades en la planificación y presupuesto a cargo de la DGAS, que pueden afectar el cumplimiento de los fines de las leyes tanto nacionales como internacionales, para el abordaje oportuno del problema social que se presenta en cuanto a la sobrepoblación penitenciaria, las cuales se detallan seguidamente.	Es inexacto decir que HOY “el proceso de dotación de infraestructura del sistema penitenciario presenta una serie de debilidades en la planificación y presupuesto a cargo de la DGAS que pueden afectar el cumplimiento de los fines de las leyes tanto nacionales como internacionales, para el abordaje oportuno del problema social que se presenta en cuanto a la sobrepoblación penitenciaria. Debido a que se le ha puesto énfasis con el préstamo BID al trabajo, bajo la figura de talleres		X	2.2. Debilidades en la gestión de planificación y de presupuesto en el desarrollo de infraestructura penitenciaria	El alcance del estudio comprendió del período 2008 al 2010. No se analizó el 2011. No obstante se realizará la observación en el informe de los esfuerzos realizados por la Administración sobre el énfasis que se ha puesto con el préstamo del BID para, bajo la figura de talleres productivos, crear espacios carcelarios, para que los prisioneros no permanezcan ociosos y tengan la oportunidad de ser útiles a la sociedad.

ÍTEM	ASUNTO	ASPECTOS EVALUADOS	OBSERVACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN	Se acoge		UBICACIÓN EN EL INFORME	ARGUMENTOS DE ESTA CONTRALORÍA GENERAL
				Sí	No		
			productivos. Así los prisioneros no permanecerán ociosos y tendrán ocasión de ser útiles a la sociedad al salir de la cárcel, debido a las limitaciones actuales de espacio y recursos han provocado que los privados de libertad tengan escasas oportunidades de trabajo y estudio.				
2.3.1.	Sobre el estándar de metros cuadrados de construcción	El hallazgo hace referencia a que la DGAS ha venido desarrollando obras de infraestructura sin tener como referente definido un estándar en metros de construcción por privado de libertad, para efectos de planificar y presupuestar la infraestructura del sistema penitenciario. El Director a.i. de la DGAS indicó que ante la ausencia de un estándar	No es cierto que se carece de un estándar de metros cuadrados de construcción por privado de libertad. Esa medición se hizo precisamente en la cuantificación detallada del préstamo BID, para determinar los costos de las obras a construir para contar con 2700 nuevos espacios carcelarios. Todo ello está en los antecedentes. Como se dijo en la preparación del		X	2.3.1. No se tiene definido un parámetro o estándar de metros de construcción por privado de libertad para el desarrollo de la infraestructura penitenciaria	Durante el transcurso de la auditoría no se evidenció la existencia de los diferentes estándares definidos, ni tampoco fue aportada la documentación de respaldo en esta ocasión.

ÍTEM	ASUNTO	ASPECTOS EVALUADOS	OBSERVACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN	Se acoge		UBICACIÓN EN EL INFORME	ARGUMENTOS DE ESTA CONTRALORÍA GENERAL
				Sí	N o		
		específico, la administración penitenciaria se rige por la normativa nacional vigente como el Reglamento de Construcciones del Instituto Nacional de Urbanismo, el Código de Instalaciones Hidráulicas y Sanitarias en Edificaciones, emitido por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos. Agrega, que en los últimos proyectos se construyó con un área de 8.7 metros cuadrados por privado de libertad, y además indica que el criterio del Jefe de Arquitectura es que el área óptima de construcción debe ser de 12 metros cuadrados, y que la Dirección de Proyectos del PCIAB plantea que un área recomendable es de	préstamo, hay diferentes estándares, según sea mínima, mediana, máxima, mujer, adulto mayor, penal juvenil, etc. Puesto que las necesidades de cada tipo de población suelen diferir.				

ÍTEM	ASUNTO	ASPECTOS EVALUADOS	OBSERVACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN	Se acoge		UBICACIÓN EN EL INFORME	ARGUMENTOS DE ESTA CONTRALORÍA GENERAL
				Sí	No		
		20 metros cuadrados por persona, pero que las propuestas no han sido analizadas.					
	Inspección física a los proyectos	En el informe no se comenta ningún aspecto de los casos indicados por el señor Ministro.	El informe es omiso en los proyectos que han causado más preocupación. Es omiso en el análisis de las debilidades de los módulos de máxima seguridad, en particular del módulo C, donde se produjo el intento de fuga de mayo pasado. Como motivo de esos hechos, quedó evidente que el módulo tenía cuando menos las siguientes deficiencias: Falta de estudios de factibilidad, ubicación, necesidades, etc; ubicación incorrecta; materiales deficientes –por ejemplo, los barrotes son de acero de baja calidad que se corta		X	No hay ninguna referencia al informe.	<p>Como lo indica el señor Ministro, las obras corresponden al 2005, se encuentran fuera del alcance de este estudio. Además de lo anterior, el enfoque del estudio es a la creación de espacios penitenciarios para abordar el problema de la sobrepoblación durante el período comprendido entre enero del 2008 al diciembre del 2010 y no a evaluar aspectos técnicos de los proyectos. Por otro lado, el mismo señor Ministro indica que se ordenó la respectiva investigación administrativa, es decir el caso ya está en investigación.</p> <p>Para el caso del El Buen Pastor, así como los otros casos, también se encuentra fuera del periodo de alcance de este estudio, son debilidades que vienen desde el año 1995 (El Buen Pastor), según indica el señor Ministro. El enfoque del estudio es a la creación de</p>

ÍTEM	ASUNTO	ASPECTOS EVALUADOS	OBSERVACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN	Se acoge		UBICACIÓN EN EL INFORME	ARGUMENTOS DE ESTA CONTRALORÍA GENERAL
				Sí	No		
			<p>en quince minutos o menos; falta de redundancia en los sistemas de seguridad, cerrojos, etc. Se indica que sobre este aspecto convendría una visita a dicho módulo para apreciar las condiciones. Se ordenó una investigación administrativa a la Asesoría Jurídica, aunque las obras son del 2005, los daños están presentes.</p> <p>Se expone el caso de El Buen Pastor, que se indica que incluso fue ampliada, sin estudios de suelo, pese a una declaratoria de emergencia del año 1995. Sobre este Centro se indica que se hicieron igualmente estudios de ingeniería y se contrató a la Escuela Centroamericana de Geología, para estudios de suelo e</p>				<p>espacios penitenciarios para abordar el problema de la sobrepoblación durante el período comprendido entre enero del 2008 a diciembre del 2010, no aspectos técnicos. Por otro lado, como bien lo indica el señor Ministro y como corresponde, se están tomando las medidas correctivas.</p>



ÍTEM	ASUNTO	ASPECTOS EVALUADOS	OBSERVACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN	Se acoge		UBICACIÓN EN EL INFORME	ARGUMENTOS DE ESTA CONTRALORÍA GENERAL
				Sí	No		
			<p>hidrogeológicos. Se implementaron acciones urgentes que han permitido demoler las obras deficientes y construir nuevas, gracias al apoyo de la Comisión Nacional de Emergencia y a la colaboración que la Contraloría ha brindado en cuanto a los procesos de contratación.</p> <p>También se señala la situación de la cárcel de San Carlos, los problemas de suelo en Pococí y la falla en Cartago, temas que, requerirían de un análisis.</p>				