

LA JUSTICIA PENAL EN COSTA RICA

José Ma. RICO
Luis SALAS
Enrique GUTIERREZ
Carlos CRUZ

San José, mayo 1988

INDICE GENERAL

Prefacio

Introducción

Primera Parte: Marco Teórico y Metodológico

I. Consideraciones generales

II. Metodología

- A. Diseño metodológico
- B. Dimensiones del estudio
- C. Carácter del estudio
- D. Recursos e instrumentos

III. Tendencias en materia de justicia penal

- La criminalidad
- El conjunto del sistema penal
- La legislación penal
- Las sanciones penales
- El sistema penitenciario
- La policía
- Los tribunales
- El procedimiento penal

Segunda parte: El contexto del Sistema Penal

I. Contexto histórico

II. El contexto social: la criminalidad

- A. La criminalidad
- B. El miedo al crimen
- La opinión sobre la criminalidad
- Las experiencias de victimización
- La adopción de medidas de seguridad
- C. Conclusión

Tercera parte:

Descripción del Sistema Penal

I. Actores

A. Actores relacionados con el sistema penal

1. La producción normativa
 - La Asamblea Legislativa
 - El Poder Ejecutivo
 - La adecuación de las normas a la realidad social
2. La formación legal

B. Actores involucrados en el sistema penal

1. La Policía

- Antecedentes
- Estructura
- Funciones
- Controles
- Profesionalidad
- Equipo
- Planificación

2. El Ministerio Público

- Antecedentes
- Estructura y funciones
- Personal
- Actividades

3. La Defensa

- El defensor privado
- Los Defensores públicos
- Conclusión

4. Los Tribunales

- Antecedentes
- Estructura y Funciones
- Controles
- Personal

- a) Magistrados, jueces y alcaldes

- b) La carrera judicial
- c) Personal auxiliar

Presupuesto
Actividades

5. El Sistema Penitenciario

Antecedentes
Objetivos

Estructuras
Personal penitenciario
Presupuesto
Establecimientos penitenciarios
Reglas mínimas
Ejecución condicional de la pena y libertad condicional

II. Funcionamiento del sistema penal

A. Antecedentes históricos

B. Garantías constitucionales y legales

1. Garantías constitucionales
2. Garantías legales

C. Las principales fases del proceso penal común

1. Instrucción formal
2. Juicio

Actos preliminares
Debate
Sentencia

3. Recursos

D. Otros tipos de proceso

1. Juicio por citación directa
2. Juicio de faltas y contravenciones

3. Juicio por delitos de acción privada

E. Flujo de casos

1. Entrada al sistema
2. Instrucción
3. Sentencia
4. Recursos
5. Duración del proceso

Cuarta Parte:

Algunos aspectos de la problemática de la administración de justicia

I. Acceso .

- A. Información y conocimiento
- B. Confianza
- C. Costo

II. Justedad

III. Independencia

IV. Eficiencia

- A. Celeridad
- B. Capacidad de resolución
- C. Satisfacción

V. Otros problemas

Conclusión

1. Denuncias recibidas en las oficinas judiciales según, provincias por años (1983-1986)
2. Contravenciones recibidas en las alcaldías según provincias por años (1983-1986)
3. Denuncias recibidas en las oficinas judiciales según los delitos más numerosos por años (1983-1986)
4. Opinión sobre los principales problemas sociales
5. Opinión sobre las causas del aumento de la criminalidad
6. Opinión sobre los delitos más probables y victimización efectiva
7. Personal policial según cuerpos por años (1981-1986)
8. Opinión sobre las principales actividades policiales
9. Personal del Ministerio Público según provincias por categorías (1986)
10. Denuncias recibidas en Agencias Fiscales según provincias por años (1983-1985)
11. Personal del Departamento de Defensores Públicos según provincias por tipo de contrato (1986)
12. Opinión desfavorable sobre la selección y el nombramiento del personal judicial
13. Evolución de los salarios reales en el Poder Judicial y en los sectores privado y público (1976-1984)
14. Presupuesto del Poder Judicial (1980-1986)
15. Casos entrados en tribunales según regiones por materia (1983-1985)
16. Opinión sobre el cumplimiento de los objetivos del sistema penitenciario
17. Distribución del personal penitenciario según nivel y tipo de contrato (1986)
18. Evolución del presupuesto de la DGAS (1980-1986)
19. Distribución de centros de adultos por programas, capacidad máxima y exceso de internos (1985)
20. Denuncias recibidas por la oficinas judiciales según años (1983-1986)
21. Contravenciones recibidas en la Alcaldías, por categorías según años (1983-1985)
22. Autos de procesamientos y de faltas de mérito según años (1983-1986)
23. Sobreseimientos según tipo de oficina judicial por años (1983-1985)
24. Sentencias dictadas y personas sentenciadas según Tribunales Superiores y Juzgados

- por año y tipo de decisión (1983-1986)
25. Personas condenadas por Tribunales Superiores y Juzgados según tipo de delito (1986)
 26. Personas condenadas según tribunales y juzgados por pena impuesta (1983-1986)
 27. Duración de las penas de prisión impuestas por tribunales y juzgados (1986)
 28. Recursos presentados ante la Sala Tercera según tipo por años (1983-1986)
 29. Duración promedio de los casos de instrucción formal terminados con sentencia condenatoria, total y por etapas (1983-1986)
 30. Opinión sobre las prioridades gubernamentales con respecto a la delincuencia
 31. Opinión sobre presiones en los fallos judiciales

Flujogramas

1. La formación de las leyes

PREFACIO

Ante la carencia de estudios sobre los sistemas penales latinoamericanos y las críticas que sobre la administración de justicia siempre se han presentado, el Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD) puso en marcha en 1985 un proyecto regional para el mejoramiento de la administración de justicia en diversos países de América Central y el Caribe. Con los resultados obtenidos por las investigaciones, el ILANUD dispone además en adelante de la información suficiente para una mejor planificación en la región de sus programas de capacitación, asistencia técnica y documentación.

El estudio sobre el sistema penal costarricense se inicia en enero de 1986 y termina en octubre del mismo año. Para su realización, se conformó un equipo de profesionales (historiadores, economistas, juristas, científicos sociales) quienes lograron integrar los distintos componentes del sistema en un proyecto común y definir y aplicar una estrategia de trabajo que diera unidad a los objetivos de la investigación. Su labor concluyó con la publicación de un informe-diagnóstico sobre el sistema penal del país¹. Sin este aporte, hubiera sido imposible presentar dicho informe y sentar las bases de este libro que, en muchas partes y aspectos, recoge sus pensamientos y esfuerzos. Los autores, que de alguna manera formamos parte de ese equipo, continuamos el esfuerzo inicial deseosos de presentar tanto al gran público como a los especialistas y estudiosos en la materia la problemática de la administración de justicia penal en Costa Rica. Con ello pretendemos contribuir a que se inicie, con bases sólidas, la polémica sobre este tópico, tan necesaria para la vida institucional democrática del país, y que, con las hipótesis que se avanza, puedan abrirse las vías para una investigación más profunda en aquellos aspectos que todavía requieren serios esfuerzos académicos.

Este libro no es pues lo último que se puede escribir sobre el sistema penal costarricense, sino el inicio de lo que sobre él puede hacerse. Constituye un esfuerzo que representa uno de los intentos más completos para estudiar el sistema de justicia penal de un país. En él se presentan los resultados de una investigación empírica que se enfrentó a retos de desinformación, carencia de estadísticas fiables y, a veces, incomprensión de ciertas autoridades del sistema que guardaron como secreto una información valiosa que hubo que obtener por otros medios.

Somos conscientes de que el solo hecho de presentar los resultados de la investigación no basta para valorar el trabajo realizado. Deber ser el análisis y la crítica a este volumen los que califiquen y sopesen el esfuerzo consentido para intentar comprender el significado y el funcionamiento de una de las principales instituciones del Estado.

Si tuviéramos que citar los nombres de todas aquellas personas quienes, con sus distintos aportes, han contribuido de una u otra manera a que este libro viera la luz, posiblemente por

¹ *La administración de justicia en Costa Rica*, informe final, San José, Costa Rica, setiembre 1986.

error u omisión cometiéramos una injusticia. Por eso queremos expresarles a todos nuestro agradecimiento. Y aunque preferimos hacerlo en forma colectiva, queremos destacar su constante y valiosa colaboración, así como la comprensión, paciencia y afecto con que en todo momento atendieron a nuestras necesidades.

Sin embargo, para nosotros constituye un deber poner de relieve los méritos y cualidades del equipo costarricense de profesionales que preparó y redactó los diversos capítulos del estudio. Sin su trabajo no se hubiera podido concluir el informe ni presentar este volumen. Nos estamos refiriendo en especial al Dr. José Luis Vega quien, con su estudio sobre el desenvolvimiento del ordenamiento jurídico y de las principales instituciones de justicia del país, nos permitió tener una visión certera del contexto histórico-social del sistema penal y al Dr. Carlos José Gutiérrez quien, con sus observaciones y consejos, hizo posible dar una orientación correcta a la problemática jurídico-política del estudio. También se quiere resaltar y agradecer la muy valiosa colaboración que en todo momento nos prestó Don Emilio Solana, Director de la Oficina de Estadísticas del Poder Judicial.

Asimismo queremos mencionar en forma muy particular a nuestro colega y amigo, el Dr. Enrique Castillo. Director del estudio, el Dr. Castillo debía formar parte del equipo de autores de este libro. Por razones ajenas a su voluntad, su nombre no figura entre los nuestros. No obstante, su formación académica y profesional y su compromiso constante con el estudio han sido factores determinantes de la calidad de la investigación efectuada.

Finalmente, deseamos expresar nuestro agradecimiento a los patrocinadores del estudio regional sobre la administración de justicia en diversos países centroamericanos y caribeños (convenio ILANUD-AID) y al Centro para la Administración de Justicia de la Universidad Internacional de la Florida, quienes hicieron posible no sólo la realización de la investigación sino también la publicación de este libro.

Los autores

INTRODUCCION

El sistema de administración de justicia es una de las instituciones indispensables en cualquier sociedad porque cumple, por medio del Derecho, la función tradicional y esencial de asegurar la coexistencia pacífica de cualquier comunidad organizada, armonizando las actividades de sus miembros y, porque le corresponde la misión de poner en ejecución ese objetivo solucionando en forma imparcial, rápida y justa, los conflictos que puedan surgir entre los individuos o entre estos y el Estado, como consecuencia de la vida en comunidad.

Si ello es cierto con respecto al sistema de administración de justicia en su conjunto, también lo es -e incluso más- en lo que atañe al subsistema penal, cuya finalidad fundamental es la de resolver los conflictos individuales y sociales más graves, es decir, aquéllos derivados de la comisión de un delito.

Dejando de lado las investigaciones de corte académico realizadas en las instituciones de enseñanza superior, la forma más evidente a través de la cual los países manifiestan su interés por el sistema de justicia es la publicación de "libros blancos", informes, memorias anuales y otros documentos similares sobre el tema, generalmente elaborados por las dependencias gubernamentales. La fórmula "libro blanco" o informe es utilizada sobre todo por los países pertenecientes a la familia jurídica del common law, y ofrece una doble ventaja: la de presentar, por lo menos una vez cada diez años, los resultados de estudios sobre el sistema de justicia, efectuados con rigor y profundidad por comisiones creadas con esta finalidad y la de analizar tal sistema de justicia como un conjunto estructurado de organismos más o menos interdependientes. La segunda fórmula consiste, por lo general, en presentar anualmente y en la forma más completa posible, los principales datos estadísticos sobre el sector, acompañados eventualmente de algunos comentarios sobre ellos; esta presentación, usual en los países de Europa continental, suele hacerse por sectores y es más frecuente con respecto a los tribunales y al servicio penitenciario.

En América Latina no se utiliza el tipo de publicación perteneciente a la primera categoría. Existen diversos trabajos de investigación, realizados sobre todo por universitarios, pero limitados al estudio de algunos de los subsectores que conforman el sistema de justicia penal y, en particular, del sistema penitenciario; además, en la gran mayoría de los casos, se trata de investigaciones casi exclusivamente descriptivas y jurídicas². En cambio, no existen estudios sobre el sistema de justicia considerado como un conjunto, ni tampoco se ha realizado investigación aplicada, es decir orientada hacia cambios concretos en el sector.³

² Con algunas excepciones (GUTIERREZ Carlos José, *El funcionamiento del sistema jurídico*, San José, Editorial Juricentro, 1979; GUTIERREZ Carlos José, "La cúpula judicial", en *La Administración de Justicia en América Latina*, Lima, Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo, 1981, pp. 121-141; RHENAN SEGURA Jorge, *La clase política y el Poder Judicial en Costa Rica*, San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia, 1982), Costa Rica comparte esta tradición legalista (GUTIERREZ Carlos José, Presentación a RHENAN SEGURA, *op.cit.*, p. 11).

³ RICO José M., *Crimen y justicia en América Latina*, 3a ed., México, Siglo XXI, 1985, p. 10 y 303-305.

Teniendo ésto en cuenta, tanto la investigación realizada en Costa Rica en 1986 como este libro tienen por objeto describir, analizar y evaluar las estructuras y los procesos formales y reales del sistema de justicia del país, con la finalidad de presentar los datos y elementos necesarios para el establecimiento de prioridades y reformas, con vistas a fomentar una administración de justicia más accesible, independiente, justa y eficiente.

También intentan ambos trabajos relativizar y dar un significado más adecuado a ciertas apreciaciones predominantes en el exterior sobre el país. Entre ellas se destaca su sistema democrático, supuestamente "garantizado" por una eficaz y justa administración de justicia. Este sistema, descollante en una región continuamente caracterizada por el conflicto, se distingue por una serie de principios e instituciones que suelen ser objeto de una admiración sin límites entre los juristas latinoamericanos, por ejemplo, la independencia judicial, el acceso del ciudadano al sistema de justicia, el papel de la policía en un país que carece de ejército, un sistema penitenciario de corte progresivo y, quizás la opinión más importante, el respeto popular hacia los hombres y las instituciones que administran justicia en este país.

¿Cómo situar y calificar este estudio con respecto a los efectuados en otros países? En principio, corresponde a la primera fórmula descrita, propia de los países anglosajones tales como Estados Unidos, Canadá o Gran Bretaña, con los que se les puede comparar ventajosamente, y ello a pesar de numerosas dificultades propias de la gran mayoría de los países latinoamericanos, como lo son la ausencia de investigaciones y trabajos en este área; la carencia o la poca fiabilidad de las estadísticas policiales, judiciales y penitenciarias que permitan establecer un diagnóstico del sistema con una base empírica; y la escasez de personal investigador y de material bibliográfico.

La investigación efectuada en Costa Rica es incluso superior en algunos aspectos a las realizadas en los países anteriormente mencionados, ya que, además de considerar el sistema de justicia como un conjunto, lo sitúa en su contexto histórico, socio-económico y político; toma en cuenta ciertos aspectos que son normalmente descuidados en los estudios realizados en esos países (pese a su gran importancia teórica), como lo son el análisis de la producción legislativa y reglamentaria y finalmente porque combina el trabajo de campo con encuestas a la población y a los principales actores del sistema, preparadas en función de la problemática de ese sistema de justicia particular.

El contenido del estudio se presenta de la manera siguiente: después de exponer el marco teórico y metodológico del trabajo (Primera parte) y situado el sistema de justicia penal en su contexto político, histórico y social (Segunda parte), se procede a la descripción del sistema en una doble vertiente: la de sus "actores" y la de su funcionamiento (Tercera parte); concluye la obra con una tentativa de evaluación general del sistema penal y de señalamiento de sus principales problemas (Cuarta parte).

PRIMERA PARTE: MARCO TEORICO Y METODOLOGICO

En esta primera parte, se indica cómo está constituida la administración de justicia penal en Costa Rica y cuáles son los elementos utilizados en la evaluación crítica que de ella se hace.

Para su mejor comprensión, se aborda desde tres perspectivas. En la primera, se hacen aquellas consideraciones generales que se crean necesarias sobre la importancia y las consecuencias de considerar a la administración de justicia como un conjunto orgánico, como un sistema de instituciones que deben trabajar de acuerdo a una lógica de funcionamiento común basada en los mismos principios y fines. La segunda trata de la construcción metodológica que se hace de la administración de justicia penal como instrumento necesario para describirla y evaluarla críticamente. Por último, en la tercera se señalan las principales tendencias que en materia de justicia penal se están dando en el mundo contemporáneo y que pueden servir de marco de referencia para la caracterización y evaluación de la situación costarricense.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

En un sentido amplio, se entiende por administración de justicia el conjunto de normas, instituciones y procesos formales e informales, que se utilizan para resolver los conflictos individuales y sociales que derivan de toda vida en colectividad, así como las personas que forman parte de ellos o intervienen en los mismos.

En materia penal, el sistema de justicia, considerado en este mismo sentido, comprende como elementos: a) el derecho penal, es decir, un conjunto de textos, de jurisprudencia, de doctrinas y de ideas, así como los entes que promulgan, reforman y derogan las leyes y otras disposiciones normativas aplicables al sector (Parlamento y ministerios competentes del Poder Ejecutivo) y b) cierto número de organismos públicos y privados (policía, ministerio público, defensa, tribunales, prisiones, servicios de resocialización, etc.) que participan en la solución de aquellos conflictos producto de la existencia de ciertas pautas de comportamiento socialmente consideradas como delito.

Dentro de este ámbito conceptual, es preciso subrayar que el sistema de justicia penal debe ser contemplado y analizado como un conjunto orgánico, como un sistema y no como un conglomerado más o menos atinado de instituciones y organismos, que suele ser la manera común de encararlo.

En relación con este enfoque, debe reconocerse que tal forma de encarar el sistema de justicia es bastante reciente, ya que los trabajos que así lo hacen se han iniciado solamente a fines de los años 60,⁴ siendo aún pocos los países -incluso los industrializados- que la aplican.

⁴ Entre los primeros figuran ciertos informes estadounidenses y canadienses, siendo los más conocidos los elaborados por la PRESIDENT'S COMMISSION ON LAW ENFORCEMENT AND

La ausencia de una filosofía global que abarque y trascienda a las filosofías particulares de cada uno de los sectores que lo conforman (policía, tribunales, servicio penitenciario, etc.) es la principal consecuencia de que no se haya abordado el sistema de justicia penal como un conjunto. En efecto, un análisis de las normas, procedimientos y prácticas en vigor prueba ampliamente que, en la mayoría de los países -y Costa Rica no es la excepción- el sistema funciona sin referencia explícita a una filosofía única. Ello ha dado lugar a la existencia de intenciones dispares en los diversos sectores del sistema. Así, los objetivos de la policía suelen estar basados fundamentalmente en la represión del delito, los de los tribunales se orientan sobre todo a la intimidación que en principio conlleva una sentencia severa y los del sistema penitenciario enfatizan en la readaptación del condenado mediante la aplicación de una pena privativa de libertad.

Conviene subrayar que tal disparidad de intenciones se manifiesta, no sólo en los diversos sectores del sistema de justicia, sino asimismo en el plano superior de los distintos ministerios que los enmarcan estructuralmente. Tal es el caso, por ejemplo, del Poder Judicial costarricense que, como se verá más adelante, abarca organismos tan diferentes y con funciones tan dispares como la Policía Judicial, el Ministerio Público, los defensores públicos y los tribunales.

Por supuesto, la existencia de una filosofía común no implica que los diversos componentes del sistema de justicia desempeñen el mismo papel, persigan los mismos objetivos y que estén centralizados o dispersos. Se trata en lo fundamental que compartan cierta perspectiva de base y constituyan un conjunto coherente. En caso contrario, y en la práctica ocurre muy a menudo, pueden darse antagonismos inquietantes en el sistema. Si su principal finalidad es, además de la ya indicada, asegurar un difícil equilibrio entre la protección de la sociedad contra el delito y el respeto de los derechos y libertades fundamentales de los individuos y de los grupos sociales, las probabilidades de encontrarlo disminuyen e incluso desaparecen si el conjunto del sistema penal no obedece a una filosofía mínima básica. Sin este requisito esencial, se corre además el riesgo de que las decisiones de los diversos actores del sistema se basen en criterios intuitivos, emotivos, subjetivos e irracionales, en vez de fundarse en parámetros objetivos, racionales y reflexivos. A la larga, todo esto puede llevar a un distanciamiento cada vez mayor entre las instituciones de justicia y las normas que las sustentan, y las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos, es decir de sus principales destinatarios.

La tarea consistente en dotar a la justicia penal de una filosofía básica es una labor difícil

ADMINISTRATION OF JUSTICE, *The Challenge of Crime in a Free Society*, Washington DC, US Government Printing Office, 1967 y la NATIONAL ADVISORY COMMISSION ON CRIMINAL JUSTICE STANDARDS AND GOALS, *varios volúmenes*, Washington DC, US Government Printing Office, 1973 en los Estados Unidos; y por el COMITE CANADIEN DE LA JUSTICE PENALE ET CORRECTIONNELLE, *Justice pénale et correction: un lien forger*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969 y la COMMISSION D'ENQUETE SUR L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE EN MATIERE CRIMINELLE ET PENALE AU QUEBEC, *La société face au crime*, Québec, Editeur Officiel du Québec, 1968-1970 en Canadá.

en la medida en que los objetivos asignados tradicionalmente a los distintos sectores de ese sistema son a menudo ambivalentes e incluso contradictorios (prevención y represión para la policía; intimidación, castigo y rehabilitación para los tribunales; expiación, protección social y readaptación en materia penitenciaria). Difícil también, ya que aún no se ha efectuado, y por consiguiente puesto en práctica, una labor de reflexión que permita asignar objetivos específicos adecuados a cada una de las partes del sistema. Difícil finalmente, tanto por el carácter intangible de determinadas metas que el sistema de justicia penal pretende alcanzar (justicia, equidad), como por la diversidad ideológica prevaleciente en este sector, que se manifiesta en formas diversas, porque las percepciones de los actores del sistema y del público sobre este punto suelen ser discordantes y porque también lo son las de los especialistas en el tema, según sigan éstos una corriente "tradicional" y "reformista", o se sitúen en una óptica "crítica" o "radical". Quizás esta ausencia de objetivos explícitos explique, entre otras razones, la crisis por la que está pasando, desde hace años, el sistema de justicia.⁵

Sin embargo, al disponer actualmente de suficiente información teórica, conceptual e investigativa para determinar los objetivos que pudieran aplicarse tanto a cada uno de los subsectores del sistema de justicia penal como a su conjunto, la tarea podría facilitarse.⁶

II. METODOLOGIA

En este apartado se expone la construcción metodológica que se hace del sistema penal como instrumento necesario para poder describirlo y evaluarlo críticamente. Para ello se indican los objetivos, el diseño metodológico, las dimensiones y el carácter del estudio, así como los recursos e instrumentos utilizados.

Tres son los objetivos generales que sirvieron de base para estructurar la investigación: a)

⁵ RICO José Ma., *Policía y sociedad democrática*, Madrid, Alianza Universidad, 1983, p. 19-20; asimismo, en "Las alternativas al castigo", *Annales Internationales de Criminologie*, vol. 21, n. 2, 1983, p. 313-324.

⁶ En algunos países se están realizando esfuerzos notables para determinar los objetivos fundamentales sobre los que han de fundarse ciertos subsectores y etapas del sistema penal. Los más importantes se refieren a la determinación de la pena (sentencing) y al sistema penitenciario. Tal es el caso de Canadá (véanse las numerosas publicaciones de la Comisión de reforma del derecho y, en particular, *Les confins du droit pénal*, documento de trabajo No. 10, Ottawa, Information Canada, 1975 y *Notre droit pénal*, informe al Parlamento, 1976, así como las siguientes publicaciones gubernamentales: *Le droit pénal dans la société canadienne*, Gouvernement du Canada, Ottawa, 1982; *La détermination de la peine*, Gouvernement du Canada, 1984; *Réformer la sentence. Une approche canadienne*, informe de la Comisión canadiense sobre la determinación de la pena, Ottawa, 1987 y *La philosophie correctionnelle. Révision du droit correctionnel*, documento de trabajo No. 1, Solliciteur Général du Canada, Secrétariat du Ministère, 1986). Con respecto a los Estados Unidos, véanse las obras mencionadas en la nota (3).

contribuir al conocimiento científico de la realidad social costarricense mediante la descripción, análisis y evaluación crítica de la administración de justicia penal; b) hacer evidentes los problemas que afectan al funcionamiento concreto de las instituciones involucradas en la administración de justicia penal en función de criterios de accesibilidad, independencia, justedad y eficiencia y c) aportar un material para el desarrollo de una reflexión y discusión seria, que inicie la polémica necesaria para el mejoramiento del aparato institucional de la justicia penal.

A. Diseño metodológico

Diferentes perspectivas teóricas, algunas de ellas claramente contradictorias, pueden utilizarse para abordar el fenómeno de la administración de justicia en los Estados modernos. La que aquí se privilegia adopta como punto de partida la hipótesis que la institucionalización de ciertos procedimientos encaminados a la solución de determinados conflictos sociales es una vía importante para asegurar la coexistencia entre los ciudadanos de cualquier país. Dichos procedimientos se estructuran en general alrededor de un sistema (en este caso el sistema de administración de justicia) el cual, con determinada autonomía y rigiéndose por normas previamente establecidas, es el encargado de resolver los problemas que pueden darse entre los ciudadanos o entre estos y la sociedad. En materia penal, se trata de solventar aquéllos que resultan de la comisión de un delito.

Ahora bien, de igual forma que el Estado no es un ente monolítico, las instituciones que de hecho participan en la administración de justicia responden a procesos históricos individuales y trabajan con arreglo a lógicas de funcionamiento, no solamente diferentes, sino incluso contradictorias. Sin embargo, teniendo en cuenta el objetivo para el que tales instituciones se crearon, se considera que todas participan de una lógica común y forman parte de un conjunto, por lo que han de analizarse como tal, aún cuando por separado, cada una de ellas cumpla una misión específica.

Como el propósito de este estudio no es solamente descriptivo, sino que también busca evaluar la administración de justicia por medio del señalamiento de problemas sobre la situación descrita, se utiliza para ello el concepto de sistema de administración de justicia no sólo como organizador lógico del aparato institucional que interesa, sino además como un modelo ideal al que se aspira. Este modelo se estructura sobre principios abstracto-generales, tales como una administración accesible, independiente, justa y eficiente. Así, en función de estos objetivos, la problematización reconstruye la realidad estudiada señalando la distancia (cualitativa y cuantitativa) que existe entre el funcionamiento real de la administración de justicia, la normativa jurídica que la regula y los principios generales en los que se basa el modelo ideal.

Conviene por lo tanto indicar, aunque sea en forma somera, que se entiende por accesibilidad, independencia, justedad y eficiencia de la administración de justicia.

Accesibilidad: un sistema abierto y viable de manera real a y para todos los ciudadanos, sin

distinción étnica, de clase (o estrato social) y con independencia de su situación económica y política.

Independencia: un sistema con poder de decisión autónomo, que opera sin vinculaciones indebidas con el poder político institucional o con cualquier grupo de presión de carácter externo o procedente de la superioridad jerárquica.

Justedad: un sistema basado en ciertos principios socialmente reconocidos y aceptados, tales como la libertad, la dignidad de la persona, la legalidad, la igualdad de todos ante la ley, la equidad, la presunción de inocencia, el respeto a los derechos humanos, la protección contra las detenciones y arrestos arbitrarios, así como contra las penas crueles y degradantes, el derecho a una audiencia pública ante un árbitro independiente e imparcial, una intervención mínima no estigmatizadora ni discriminatoria y una especial preocupación por los intereses de la víctima y de la colectividad.

Eficiencia: un sistema capaz de alcanzar los objetivos para los que ha sido previsto, logrando un equilibrio socialmente aceptable entre las exigencias, teóricamente contradictorias, de rapidez y mínimo costo social y del respeto debido a los derechos de la defensa.

Aunque el conjunto del sistema de administración de justicia abarca numerosas áreas de la justicia institucionalizada, tales como el área civil, laboral, familiar, etc., aquí se estudia únicamente la justicia penal. Esta limitación se justifica por el carácter excesivamente amplio del tema y por ser este campo de estudio un sector prioritario, ya que es el que más afecta a los grupos de menores ingresos de la población y el que mejor refleja el tipo de control social ejercido en un país.

La base sobre la que se hace la construcción de la administración de justicia penal como objeto de estudio es la noción de conjunto ya expuesta; se hace abstracción, en un primer momento, de las distintas divisiones institucionales y de sus ámbitos de ejercicio jurisdiccional para construir un modelo sistémico formal que dé cuenta del todo. Se estudian, por consiguiente, las distintas instituciones que administran justicia o que participan de una u otra forma en ella, como partes integrantes de un sistema que las abarca, compartiendo idealmente cierta concepción de fines y objetivos y una lógica de funcionamiento común.

Este sistema, formado por una gran variedad de normas, instituciones y procesos, se le presenta al ciudadano común como una sola cosa: la justicia penal. Las diferencias entre los ámbitos de los distintos poderes del Estado, entre las diferentes jurisdicciones, entre una cárcel de detención y una penitenciaría, pierden importancia para el hombre de la calle. Para él, la justicia es simplemente un todo orgánico, una "caja negra" que, con ciertas "entradas" y "salidas", decide sobre la suerte de la persona que a ella se enfrenta.

B. Dimensiones del estudio

Para una mejor aprehensión, el objeto de estudio se ha descompuesto en dimensiones analíticas que permiten agrupar a las instituciones comprendidas en el sistema de administración de justicia en subsistemas, según las funciones fundamentales que cumplen en el proceso penal.

Cada uno de estos subsistemas es visualizado como un personaje, un actor que debe cumplir un determinado papel en el proceso penal, el cual traduce el funcionamiento operativo y concreto del sistema como conjunto y resultado de la actuación de todos los actores en la trama de la reacción institucionalizada ante el delito.

El papel desempeñado por cada actor responde de hecho a una concepción dada sobre los fines y objetivos (explícitos o no) de la institución que representa. A este respecto deben distinguirse los fines y objetivos formales de los reales; estos últimos son el resultado concreto del desempeño funcional del actor y pueden ser distintos de los formulados explícitamente en la normativa jurídica que legalmente regula su actuación. El conocer cuales son los fines y objetivos reales será, pues, un resultado de la problematización del objeto.

El que los fines y objetivos reales de un actor sean complementarios o contradictorios con los de los otros actores, har que el sistema como un todo se comporte coherentemente, respondiendo en caso positivo a una lógica común de funcionamiento. Además, el que los fines y objetivos formales se correspondan con los reales, dir si el sistema cumple o no las funciones concebidas por el legislador, "representante de la voluntad popular".

Por otra parte, la intervención o participación de cada actor responde a distintos espacios y tiempos del funcionamiento del sistema. Cada uno de ellos ser descrito en su dinámica interna y en forma relativamente independiente, pero en la medida en que se interrelacionan con otros actores, ser estudiado como protagonista de un único proceso, como parte del mismo sistema.

Según el papel desempeñado en el sistema, pueden distinguirse dos categorías principales de actores. Una de ellas comprende a aquellas instituciones y personas que intervienen directamente y con funciones específicas en el proceso penal (actores involucrados en el sistema); tal es el caso de la policía, del ministerio público, de la defensa, de los tribunales y del sistema penitenciario. En cambio, otra categoría incluye a organismos y personas cuya relación con el proceso penal se concreta en forma más indirecta o lejana, aun cuando su significado sea de gran trascendencia (actores relacionados con el sistema); se trata concretamente de los productores de normas (indispensables en sociedades organizadas con base en un Estado de Derecho), de los formadores de los profesionales en Derecho y de los entes que aseguran el control efectivo a que debe quedar sometido el sistema penal.

La interacción entre los actores enumerados se efectúa durante y con ocasión del procedimiento penal, es decir el itinerario institucional que recorre el ciudadano acusado de la comisión de un delito desde su captura por la policía hasta el cumplimiento de una condena

de prisión. Este proceso constituye, por su parte, la principal justificación de la existencia de todos los actores del sistema, históricamente creados para traducir, mediante el recurso a ciertos procedimientos, la reacción social institucionalizada contra el delito.

C. Carácter del estudio

Este estudio tiene, en primer lugar, un carácter básicamente exploratorio; su principal finalidad es efectuar un diagnóstico de la administración de justicia penal en el país. No se pretende con él agotar el tema sino, por el contrario, abrir nuevas vías de discusión crítica sobre uno de los sectores más importantes y problemáticos de la sociedad. Tanto el diagnóstico realizado como el que pueda surgir de nuevas discusiones constituyen instrumentos indispensables para el mejoramiento de un sistema que adolece, en Costa Rica y en los demás países, de graves deficiencias.

Es además un trabajo descriptivo, ya que el diagnóstico parte de una descripción analítica de las principales instituciones que participan en la administración de justicia y de su funcionamiento, dando cuenta de la normativa existente, de los recursos humanos y materiales disponibles, de la estructura organizativa empleada, de las tareas que se cumplen, así como de las relaciones significativas que se establecen entre sus componentes. Tal descripción permite conocer la problemática particular de cada organismo así como la del conjunto del sistema y determinar la adecuación o la inadecuación entre sus aspectos formales y reales.

Finalmente, es un análisis sincrónico limitado a la situación actual del sistema penal. Sin embargo, en la medida en que las instituciones del presente representan cierta tradición jurídica e institucional y son además el producto de cierta evolución histórica, se dedicará un capítulo del trabajo a estos aspectos.

D. Recursos e instrumentos

Como ya se ha indicado, la investigación sobre la administración de justicia en Costa Rica es parte de un proyecto regional del ILANUD, cuyo contenido científico tiene su antecedente inmediato en una propuesta de guía metodológica general para el estudio del tema elaborada por los profesores Joseph R. THOME, de la Universidad de Wisconsin y José Ma. RICO, de la Universidad de Montreal. Esta propuesta fue discutida, corregida y aceptada en una reunión de expertos latinoamericanos celebrada en San José en agosto de 1985.

Para la realización del estudio en Costa Rica se constituyó un equipo de profesionales en derecho, sociología, historia, ciencias políticas, economía, criminología y estadística, asistido por un grupo de estudiantes en derecho. Después de la tarea previa consistente en modificar y adaptar la guía metodológica general a la realidad y condiciones del país, se efectuó la investigación entre enero y octubre de 1986, dando lugar a un Informe final de descripción y análisis del sistema y a cuatro estudios específicos colaterales: un estudio bibliográfico sobre el tema, otro sobre la evolución histórica del ordenamiento jurídico y de la

administración de justicia, un tercero sobre la policía y un análisis económico del sector.⁷ Conviene resaltar el inevitable y necesario proceso de reflexión y discusión constantes efectuado para unificar criterios entre los investigadores debido tanto a lo disímil de su formación como al carácter novedoso del enfoque propuesto para estudiar el tema. Este proceso se refleja aún después de realizada la investigación, con ocasión de un taller celebrado en enero de 1987, donde los investigadores expusieron los resultados del trabajo a la crítica de diversos representantes de las instituciones involucradas en la administración de justicia.⁸

La investigación tuvo que enfrentarse con la carencia de información sistemática y sistematizada sobre la administración de justicia y las instituciones que la conforman. Para solventar este obstáculo se adoptaron varias medidas. Una de ellas fue la realización de una investigación bibliográfica que aportara a los investigadores el material publicado sobre el tema; otra consistió en sistematizar la información estadística existente en diversas instituciones públicas, con especial interés en las estadísticas del Poder Judicial; y otra más hacia la obtención de nuevos datos a partir de entrevistas a profundidad con informantes claves del sector y la realización de cuatro encuestas de opinión y percepción sobre la administración de justicia. Las encuestas realizadas fueron: una encuesta nacional cuyo universo fue una muestra representativa de 950 adultos; la segunda, realizada con una muestra igualmente representativa de 182 abogados; la tercera, con 204 funcionarios judiciales (magistrados, jueces, fiscales y defensores públicos) y la cuarta, con un total representativo de 325 personas privadas de libertad.⁹

El estudio debió asimismo enfrentarse con otras limitaciones prácticas. Entre ellas, el espacio temporal impuesto para su realización (anteriormente indicado), la inexistencia en el país de trabajos previos sobre el tema que pudieran servir de base o de referencia para el realizado en 1986 y de memorias e informes evaluativos que incluyan información estadística confiable sobre la labor de las instituciones de justicia. Finalmente, el acceso a las fuentes de información fue difícil e incluso imposible en el caso de algunas instituciones. Así ocurrió, por ejemplo, con respecto a determinados datos policiales, considerados como "secreto de Estado" y con la información existente en la Inspección Judicial o en el Tribunal de Honor del Colegio de Abogados, catalogada como "información confidencial". En tales ocasiones, fue necesario recurrir a aproximaciones indirectas.

El Informe final y sus anexos fueron concebidos y realizados con la función específica de

⁷ *La Administración de Justicia en Costa Rica*, informe final, San José, Costa Rica, setiembre 1986; Anexo 1, PEREZ JOHNSTON Alexandra, *Bibliografía sobre la Administración de Justicia en Costa Rica*, San José, Costa Rica, octubre 1986; Anexo 2, RAABE CERCONO Carlos, *Informe metodológico de las encuestas*, San José, Costa Rica, octubre 1986; Anexo 3, LOPEZ José Roberto, *Análisis económico del sector judicial costarricense*, San José, Costa Rica, octubre 1986; Anexo 4, *La Policía en Costa Rica*, San José, Costa Rica, agosto 1986. Asimismo VEGA C. José Luís, "Justicia y Administración de Justicia en Costa Rica: un enfoque socio-histórico y estructural del ordenamiento jurídico", trabajo inédito preparado para la investigación, San José, 1986.

⁸ Anexo 5, Informe de la reunión interinstitucional celebrada para analizar los resultados del Estudio Sectorial, San José, Costa Rica, enero 1987.

⁹ Para más detalles, véase el Anexo 2, nota 1.

aportar la mayor cantidad de datos e información indispensables tanto para una mejor comprensión del sistema de justicia como para la determinación de sus principales problemas; tenía, por consiguiente, un acentuado carácter técnico. Esta última circunstancia, el escaso tiempo de que se dispuso para llevar a cabo la investigación, la necesidad de difundir sus resultados para el doble fin de proseguir la discusión sobre el tema y profundizarlo con estudios más específicos y el hecho de haber tenido ulteriormente tiempo para reflexionar sobre él han planteado la oportunidad e incluso la necesidad de publicar este libro. En él se recoge gran parte del material que sirvió de base para la investigación, aunque se expone en una forma mejor estructurada y más sintética. Se ha intentado enfatizar en los problemas más relevantes con que se encara el sistema de justicia del país y trazar vías tanto para una indagación más profunda sobre ellos como para su posible solución. Todo ello en una forma accesible para cualquier categoría de público, aunque, quizás debido a la formación y dedicación de los autores, con una presentación de corte académico.

III. TENDENCIAS EN MATERIA DE JUSTICIA PENAL

El recurso a las legislaciones y experiencias de otros países en materia de política criminal que se hace en este aparte no tiene por finalidad "copiar" modelos foráneos -costumbre por cierto bastante arraigada en América Latina-, sino utilizar esta referencia como una de las fuentes posibles e incluso deseables para la reforma de la política criminal de cualquier país, en el mismo plano que su tradición jurídica, sus condiciones socio-económicas y políticas, sus valores, recursos, etc.

Cabe mencionar que, al efectuar esta descripción, no se cubrirán todos los aspectos del problema sino los más significativos y ello además, en forma breve y según el campo o sector examinado. Esto último quiere decir que hay sectores con respecto a los cuales se ha hecho una amplia reflexión, al mismo tiempo que existe sobre ellos una literatura relativamente abundante, así como numerosas experiencias de reforma, mientras que otros, por diversas razones, no han sido explorados con tanta atención. Un ejemplo de los primeros es el sector penitenciario y, de los segundos el Poder Judicial. Asimismo, cuando corresponda, se harán las distinciones necesarias entre las diversas familias jurídicas, ya que las tendencias en materia de política criminal no se explican o justifican de la misma manera en unas o en otras.

Por ello se describirán someramente los principales resultados obtenidos por la investigación en aquellos países que suelen marcar las pautas en materia de justicia penal, así como las tendencias actuales con respecto a este tema, sobre todo en los planos de la criminalidad (no olvidemos que ésta es la principal preocupación y punto de partida del sistema penal), del sistema penal considerado en forma general y de algunos sectores de éste (legislación, sanciones penales y encarcelamiento, sobre todo; en menor medida, policía, tribunales y procedimiento penal).¹⁰

¹⁰ Véanse, entre otros, JESCHECK Hans-Heinrich, "La crise de la politique criminelle", *Archives de Politique Criminelle*, n. 4, 1980, p. 15-37 (versión española: "La crisis de la política criminal", *Doctrina Penal*, año 3, n. 9, enero-marzo 1980, p. 45-72) y "Politique criminelle moderne en Europe occidentale", *Archives de Politique Criminelle*, n. 7, 1984, p. 23-29; MCCLINTOCK F.H., "La crise de la justice criminelle en Grande-Bretagne: pour ou contre la peine", *Archives de Politique Criminelle*, n. 4, 1980, p. 39-43; BASSIOUNI Cherif, "Quelques observations sur la politique criminelle aux Etats-Unis", *Archives de Politique Criminelle*, n. 5, 1981, p. 217-224; LEJINS Peter P., "El estado actual de la criminología en los Estados Unidos", Actas del XXIX Curso Internacional de Criminología, Pamplona, 15 al 22 de junio de 1980, Fundación Bartolomé Carranza, p. 201-216, "La crise actuelle de la politique criminelle aux Etats-Unis", *Archives de Politique Criminelle*, n. 4, 1980, p. 45-56 y "Programmes non-correctionnels pour condamnés criminels: un problème naissant de la politique criminelle", en *La criminologie: bilan et perspectives*, Mélanges offerts Jean Pinatel, Paris, Pédone, 1980, p. 35-46; FATTAH Ezzat A., "Les orientations actuelles de la politique criminelle au Canada", *Archives de Politique Criminelle*, n. 4, 1980, p. 253-288; VASSALLI G., "Les orientations actuelles de la politique criminelle en Italie", *Archives de Politique Criminelle*, n. 6, 1983, p. 171-192; DE FIGUEREIDO DIAS Jorge, "Les nouvelles tendances de la politique criminelle du Portugal" *Archives de Politique Criminelle*, n. 6, 1983, p. 193-207; ROSTAD Helge, "Les traits actuels de la politique criminelle en Norvège", *Archives de Politique Criminelle*, n. 6, 1983, p. 209-215; ANTTILA Inkeri, "Les nouvelles perspectives de la justice pénale, spécialement dans les pays scandinaves", *Archives de Politique Criminelle*, n. 6,

Finalmente, ha de tenerse en cuenta que la gran mayoría de las investigaciones y experiencias realizadas en este campo se han efectuado en un número reducido de países industrializados, especialmente en Estados Unidos, Canadá e Inglaterra.

La criminalidad

En las sociedades desarrolladas, la principal forma de criminalidad la constituyen los delitos contra la propiedad, los cuales representan aproximadamente las tres cuartas partes del conjunto de la delincuencia oficial; en cuanto a los delitos que conllevan violencia, representan menos del 10% de dicho conjunto.

Sin embargo, la criminalidad está experimentando en las últimas décadas cambios notables tanto en sus formas como en su forma de operar. Esto se debe, entre otras razones, al progreso tecnológico y a las transformaciones políticas y socio-económicas de estas sociedades (delitos relacionados con la informática o cometidos por las compañías transnacionales, delitos de cuello blanco, terrorismo, drogas, etc.).¹¹

Constituye, por otra parte, una característica importante de los países industrializados el hecho de que los infractores son cada vez más jóvenes; así, en los Estados Unidos y en Canadá, no es raro encontrar porcentajes considerables de menores de 13 a 15 años acusados de haber cometido hechos delictivos a veces de gran gravedad. También representa actualmente un elemento de preocupación en numerosos países el sentimiento de inseguridad que tiene la población ante el delito.

Además, la investigación ha demostrado que los programas tradicionales de prevención de la delincuencia son en gran parte ineficaces y que ciertas medidas sociales destinadas a hacer disminuir la criminalidad no han conseguido plenamente el objetivo perseguido.

En el plano de la criminalidad, las previsiones para las próximas décadas son las siguientes: a) una ligera baja de la criminalidad tradicional, debido principalmente a la disminución de la población de 14 a 24 años (como consecuencia del escaso nivel de natalidad que desde hace tiempo están experimentando los países desarrollados) y a la utilización creciente de medidas más eficaces de protección contra el crimen; b) un incremento en las nuevas formas delictivas; y c) un aumento de la demanda de seguridad, en relación directa con los efectivos y recursos de las fuerzas policiales tanto públicas como privadas, así como con la petición de sanciones penales más severas e incluso con el restablecimiento de la pena capital en aquellos

1983, p. 217-227; TIEDEMANN Klaus, "Estado actual y tendencias de la ciencia jurídico-penal y de la criminología en la República Federal de Alemania", *Cuadernos de Política Criminal*, n. 14, 1981, p. 265-278 y *Derecho Penal y Criminología*, vol. 4, nos. 13-14, abril-agosto 1981, p. 92-108; SAINZ CANTERO José A., "El proyecto de código penal a la luz del movimiento mundial de reforma de las leyes penales", en *La reforma penal y penitenciaria*, Universidad de Santiago de Compostela, 1980, p. 169-197.

¹¹ RICO José M. y VERSELE Séverin C., "La criminalité classique et la crise de la justice pénale", en SZABO Denis (ed.), *La criminalité urbaine et la crise de l'administration de la justice*, Montréal, PUM, 1973, p. 15-44.

países que la han suprimido.

El conjunto del sistema penal

Con respecto al sistema penal considerado como un conjunto, la investigación permite avanzar las siguientes afirmaciones:

- los distintos subsectores del mismo están fragmentados e incomunicados entre sí, observándose la ausencia de una filosofía uniforme;
- en general, se carece de criterios generales para la articulación de una política criminal moderna y progresista;
- los costos económicos y sociales del sistema penal son bastante elevados (presupuesto, etiquetamiento, olvido de la víctima del delito, ruptura de los lazos familiares, laborales y sociales del condenado a una pena privativa de libertad, etc.);
- el sistema penal "se apodera" del conflicto que opone a las partes directamente implicadas en la comisión de un delito, ya que, por una parte, la víctima no puede, salvo contadas excepciones, detener la acción penal puesta en marcha, ni ofrecer o aceptar un procedimiento conciliador que pudiera asegurarle una reparación aceptable, ni tener la oportunidad de comprender y asumir la responsabilidad de lo que ha sucedido realmente y participar en la búsqueda de la solución que se tomar con respecto al autor del hecho delictivo. Por su parte, el delincuente también queda despojado del conflicto surgido entre él y la víctima, ya que todo el procedimiento penal se desarrolla sin tomársele en cuenta, conforme a la "lógica" del sistema que persigue el objetivo abstracto de reconstituir el orden social perturbado por la infracción;¹²
- el sistema penal produce sufrimientos, no solamente al delincuente (privación de la libertad, atentados contra su dignidad de hombre), sino también a su familia y a su medio (estigmatización, pérdida de empleo, etc.); tales sufrimientos están además repartidos de manera desigual, siendo sobre todo los sectores más desfavorecidos de la sociedad los más discriminados;¹³
- el sistema penal no tiene capacidad de absorción suficiente para tratar todas las situaciones que pueden presentársele;¹⁴
- la imagen pública de la administración de justicia penal es bastante negativa, reprochándosele en particular su lentitud, su carácter abstracto y vetusto, su desigualdad

¹² HULSMAN L. y BERNAT de CELIS Jacqueline, *Peines perdues. Le système pénal en question*, Paris, Le Centurion, 1982, (versión española: *Sistema penal y seguridad ciudadana: hacia una alternativa*, Barcelona, Ariel, 1984, p. 71-72).

¹³ *Ibid.*, p. 49-51 y 77-79.

¹⁴ *Ibid.*

(sobre todo con respecto a las clases más desfavorecidas), su inconsecuencia (demasiada severidad o excesiva indulgencia), a veces su falta de independencia respecto al Poder Ejecutivo, e incluso su carácter criminógeno;¹⁵

- hay un desconocimiento generalizado del sistema penal, y la mayoría de la gente sólo lo conoce a través de la dramatización que del mismo hacen los medios de comunicación.

Aunque determinados principios, garantías y derechos (la mayoría de los cuales se aplican en materia penal) tengan un reconocimiento explícito en las constituciones y otros textos fundamentales, los objetivos del conjunto del sistema penal no han recibido una formulación explícita sino en contadas excepciones.¹⁶ En general se considera que el sistema penal debería tener las metas siguientes: a) proteger a todos los miembros de la sociedad -e incluso al mismo delincuente- de las consecuencias de cualquier conducta altamente perjudicial y peligrosa; b) alcanzar este objetivo sin atentar innecesariamente contra la libertad de los ciudadanos; c) profesar en sus principios y practicar con sus actos un profundo respeto de la persona; ch) adoptar todas las medidas necesarias para que se aplique el principio de la presunción de inocencia; d) ser accesible a todos, representar verdaderamente la voluntad de la población y tomar en consideración lo más rápidamente posible la evolución de la sociedad; e) reemplazar la acción penal por soluciones alternativas más constructivas basadas en la comunidad; f) limitar el alcance del proceso penal tradicional, reservándolo a los casos más graves y sometiendo los demás a otras instancias sociales de carácter menos coercitivo y g) restringir el recurso a la pena en general y a la pena privativa de libertad en especial, para reducir al mínimo los sufrimientos y costos que les son inherentes, favoreciendo el uso de sanciones más positivas.

Como una consecuencia inevitable del carácter de conjunto que el sistema penal debe tener, se considera que uno de sus objetivos debería ser el de armonizar, en la medida de lo posible, los objetivos, a menudo contradictorios, de cada uno de sus componentes. Además, en un sistema democrático, es capital la instauración de mecanismos apropiados de vigilancia y control de su funcionamiento y de participación de la colectividad.

Al lado de una tendencia bastante generalizada hacia la reducción del ámbito de aplicación del sistema penal, existe otra más radical que preconiza su abolición (total o de ciertos sectores, sobre todo el carcelario), recurriéndose a otras instancias (civil, administrativa) para resolver los conflictos derivados de la comisión de un delito. Esta última línea es minoritaria y criticable; se le reprocha en particular la dificultad consistente en romper con una tradición jurídica multiseccular y universal, el carácter aleatorio de la conciliación entre el autor y la víctima en casos de delitos graves, el riesgo del retorno al sistema de venganza privada y la ausencia de las garantías formales que actualmente asegura

¹⁵ RICO José M., "Las alternativas al castigo", *Annales Internationales de Criminologie*, vol. 21, n. 2, 1983, p. 313-324.

¹⁶ Una de ellas es Canadá (véanse los informes de las comisiones canadienses ya citados).

el procedimiento penal pero que no existen en el sistema administrativo.¹⁷

La legislación penal

En un estudio sobre el sistema de justicia, es de gran importancia que se consideren tanto los organismos encargados de la producción de las normas que rigen, regulan y controlan la actuación de todas las instituciones involucradas en dicho sistema, como las propias disposiciones legales. Las investigaciones sobre este sector sólo suelen abordar este último aspecto, con los siguientes resultados:

numerosos códigos y leyes penales -sobre todo en los países en desarrollo- no suelen corresponder a las necesidades reales de los países a que han de aplicarse, presentan en general un aspecto conservador y abstracto y las más de las veces son preparados con escasa o nula participación de la comunidad o de sus grupos más significativos;¹⁸

- la mayoría de los códigos penales han sido y siguen siendo elaborados "por correspondencia" y copiados de las legislaciones de un reducido número de países;¹⁹
- en numerosos países (entre los que pueden incluirse algunos latinoamericanos), la aplicación de la ley penal se hace con criterios autoritarios y hegemónicos, y no para satisfacer las necesidades sociales;²⁰
- la ley penal suele ser severa, con frecuente inversión de los valores y bienes jurídicos que ha de proteger (por ejemplo, las disposiciones relacionadas con ciertas conductas, tales como los disturbios internos o la propaganda contra el régimen, consideradas como actos de terrorismo; la situación de diversas personas consideradas en estado de peligrosidad anti-delictual -vagos y maleantes-, etc.);²¹
- se asiste, desde hace ya bastantes años, a una inflación normativa penal sin precedentes, justificada por la creencia errónea que todos los problemas sociales pueden encontrar en la ley una solución adecuada; esta inflación se agrava en la medida en que se utiliza la vía del decreto o del reglamento, es decir, caminos que no ofrecen las mismas posibilidades de

¹⁷ Con respecto a la tendencia abolicionista, véanse, entre otros, HULSMAN, op. cit., y CHRISTIE Nils, *Limits to Pain*, Oslo-Bergen-Tromso, Universitetsforlaget, 1981. En cuanto a las críticas de este enfoque, cf. ZIPF Heinz, *Introducción a la política criminal*, Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, 1979, p. 69-70; ANIYAR de CASTRO Lolita, "La búsqueda de la legitimación: justicia participativa y derecho a castigar", *Annales Internationales de Criminologie*, vol. 21, n. 2, 1983, p. 201-217; DELMAS-MARTY Mireille y SZABO Denis, crónica del libro de HULSMAN, en *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, 1984, n. 2, p. 396-400; NOVOA MONREAL E., "¿Se justifica el derecho a castigar?", *Annales Internationales de Criminologie*, vol. 21, n. 2, 1983, p. 171-185; así como el comentario final a dicha obra del profesor holandés de FAUGERON Claude, op. cit., p. 173-182.

¹⁸ RICO y VERSELE, op. cit.

¹⁹ RICO José M., *Crimen y justicia en América Latina*, 3a ed., México, Siglo XXI, 1985, p. 240

²⁰ *Ibid.*, p. 236.

²¹ *Ibid.*, p. 237.

discusión que caracteriza a las leyes discutidas y promulgadas por los parlamentos.

Frente a esta situación, la reforma de la ley penal debe en primer lugar encontrar una legitimidad que no siempre se da, así como dotarse de objetivos claros. En segundo lugar, remediar la profusión normativa mediante la descriminalización y la simplificación.²² Además, en una sociedad moderna, conviene suprimir cualquier referencia metafísica y trascendente, basar las leyes penales en datos objetivos y sociales, suprimir el tecnicismo jurídico innecesario y consultar y movilizar a la opinión pública, de tal forma que el derecho penal corresponda realmente a las necesidades y aspiraciones de la colectividad.

Actualmente, la investigación jurídico-filosófica y la reflexión sobre este tema están más desarrolladas en los países pertenecientes a la familia jurídica inspirada en el derecho romano que en los del *common law*, estos últimos más preocupados que los primeros por los aspectos prácticos del derecho.

En los países "romanistas", las principales tendencias en materia de legislación penal son las siguientes:²³

- el objetivo fundamental del derecho penal es el de asegurar la coexistencia pacífica de los ciudadanos mediante la protección rigurosa y efectiva de ciertos bienes jurídicos fundamentales y socialmente aceptados (la vida y la integridad corporal, la verdad y el orden jurídico-constitucional),²⁴ que se obtiene gracias a un conjunto de prohibiciones y sanciones destinadas a reaccionar en forma justa y apropiada ante las conductas que pueden causar un perjuicio grave a las personas o a la colectividad;
- la intervención del Estado no debe ser partidista y coyuntural, sino basarse en ciertos principios de gran importancia y transcendencia, tales como la primacía del Derecho, la legalidad, la presunción de inocencia, la protección contra cualquier tratamiento o pena cruel o degradante, y otras garantías procedimentales;
- estos principios explícitos constituyen además la base de otros principios implícitos de gran importancia: a) el principio de la intervención mínima, el cual significa que antes de recurrir al sistema penal han de agotarse todas las vías, métodos y estrategias de carácter no coercitivo y menos atentatorias a las libertades fundamentales de que la sociedad

²² La descriminalización es aquel proceso que tiende a eliminar la tipificación y la sanción de conductas que, o bien según la conciencia social contemporánea no deben estar reguladas por el derecho penal (por ejemplo, el aborto o la homosexualidad), o bien pueden ser tratadas más adecuadamente por otras instancias sociales (tal sería el caso del alcoholismo o de la drogadicción). La simplificación se refiere a la disminución de las excesivas categorías y subcategorías de infracciones y sanciones.

²³ RICO José M., "Le droit de punir", *Criminologie*, vol. XIX, n. 1, 1985, p. 113-140 y *Policía y sociedad democrática*, *op. cit.*, p. 20-21.

²⁴ Le droit pénal dans la société canadienne, *op. cit.*, p. 46 y COMMISSION DE REFORME DU DROIT, *Pour une codification du droit pénal*, informe 30, vol. 1, Ottawa, Information Canada, 1986, p. 8 (según la Comisión canadiense, la función del derecho penal es la de promover los valores fundamentales de la sociedad, mantener el orden social y proteger los derechos y libertades individuales).

disponga para solucionar diversos problemas graves; para aplicar este principio se preconiza el recurso a la desjudicialización en los casos de menor gravedad, reservándose el uso del proceso penal para las causas más graves;²⁵ b) el principio de la intervención no estigmatizadora, que conlleva dos consecuencias importantes: el recurso a otras vías no represivas (civil, administrativa, arbitraje, etc.) y la utilización menos discriminatoria del derecho penal²⁶ y c) el principio de la seguridad jurídica, según el cual deben describirse con precisión y anterioridad a su posible aplicación el alcance de las normas penales (nullum crimen, nulla poena sine lege), reconocerse el carácter no retroactivo de las leyes penales y garantizarse las libertades fundamentales durante el proceso;

- la determinación precisa de las conductas que han de prohibirse penalmente no suele constituir un problema cuando se trata de la protección de ciertos valores universalmente reconocidos que forman parte de nuestro patrimonio cultural (la vida y la integridad física de las personas, la verdad, el orden jurídico-constitucional); además de estos valores, las sociedades occidentales consideran dignos de protección otros como la libertad individual, la dignidad humana, la salud, la justicia, la tolerancia, la igualdad y la propiedad privada;²⁷ esta distinción representa un criterio válido para el establecimiento de cierta jerarquía entre los bienes jurídicos mencionados;
- el reconocimiento de estos bienes jurídicos tradicionales no excluye, por supuesto, la posibilidad de incriminar conductas (individuales o colectivas) que, en un momento dado, causen o puedan causar un perjuicio grave a las personas o a la comunidad (tal sería el caso actualmente de la contaminación ambiental, del agotamiento de recursos, de la explotación, del racismo, de ciertas actividades de las compañías transnacionales, etc.). En cambio, cualquier infracción "reglamentaria" debería excluirse del campo de aplicación del derecho penal; lo mismo debería hacerse con respecto a aquellos casos en que la prohibición es innecesaria, inoportuna e ineficaz, substituyendo la acción penal por soluciones extra-penales, principalmente basadas en la comunidad (programas de conciliación, recurso al derecho administrativo, etc.).

Las sanciones penales

En lo que atañe a las sanciones penales, los resultados de la investigación criminológica indican que.²⁸

- no existe ninguna prueba científica sobre el valor intimidante de la pena, pese a lo cual

²⁵ RAMIREZ HERNANDEZ E., "Fuentes reales de las normas penales", *Revista Mexicana de Justicia*, vol. 1, n. 1, enero-marzo 1983, p. 23-35 y RODRIGUEZ RAMOS L., "Criterios políticos y técnicos para la creación y abrogación de las normas penales", la misma revista y año, p. 37-66.

²⁶ Esta solución es la preconizada por diversos autores pertenecientes a la llamada "criminología crítica" (Lolita ANIYAR de CASTRO, Alessandro BARATTA, Louk HULSMAN, etc.). Sin embargo, el derecho penal siempre ha sido y sigue siendo una institución de carácter represivo.

²⁷ *Notre droit pénal, op. cit.*, p. 19, 21, 28 y 34.

²⁸ RICO José M., *Las sanciones penales y la política criminal contemporánea*, 3a ed., México, Siglo XXI, 1984, p. 9-47, así como las publicaciones del gobierno canadiense sobre la sentencia indicadas anteriormente.

legisladores, jueces y público siguen creyendo en los efectos mágicos de la disuasión; tampoco puede afirmarse que la experiencia del castigo intimida al delincuente condenado o que el derecho penal y la pena tengan efectos educativos;

- las penas clásicas (prisión y multa) no han probado la eficacia que de ellas esperaba el legislador, ya que el porcentaje de reincidentes es bastante elevado y que la mayoría de los condenados a una pena pecuniaria son insolventes.

Entre los objetivos que actualmente se atribuyen a la sanción penal figuran los siguientes: la retribución (la imposición de un justo castigo o de una pena merecida en Norteamérica), la expiación, la neutralización de ciertos delincuentes peligrosos, la intimidación (general y especial), la reparación del daño causado, la conciliación entre el autor de la infracción y la víctima y la rehabilitación del delincuente. A estas funciones conviene añadir la función moral de la pena, tan importante para la restauración de la tranquilidad pública en los casos de delitos particularmente graves.

Ahora bien, la mayoría de las penas persiguen varios objetivos, a menudo irreconciliables, que dependen en gran parte del papel específico asignado al organismo o a la persona encargada de su elaboración y aplicación. Así, el legislador, que generalmente interviene en un plano abstracto, pretende en principio la prevención general, mientras que el juez, al actuar sobre todo en casos concretos, persigue principalmente la prevención especial a través de la individualización de la sentencia, y la administración penitenciaria suele orientarse hacia la reinserción social del condenado a una pena privativa de libertad.

Esta confusión puede atribuirse a la ausencia de criterios e indicaciones explícitas que puedan servir a la identificación precisa de los objetivos generales de la sanción penal, así como a la de los objetivos específicos de cada pena. También puede explicar la ineficacia de la mayoría de estos objetivos, en particular los de la rehabilitación, la disuasión y la neutralización gracias al encarcelamiento.

Para remediar esta situación, así como para controlar el poder discrecional de que gozan tanto los jueces como ciertos funcionarios penitenciarios, se han elaborado y se están aplicando, sobre todo en los países anglosajones, directrices o guías en materia de sentencias y de sanciones.²⁹ También se está tratando de ampliar la gama de medidas penales puestas a la disposición del juez.

En algunos países, y en especial en los Estados Unidos, se está observando una revalorización de la pena, como consecuencia tanto del incremento considerable de la criminalidad grave como del desencanto ante el ideal de rehabilitación, que para algunos sólo

²⁹ Con respecto a Canadá, véase la bibliografía ya mencionada; en cuanto a los Estados Unidos, cf. GOTTFREDSON D.M. y al., *Guidelines for Parole and Sentencing*, Lexington, Ma., Lexington Books, D.C. Heath and Co., GWP, 1978 y WILKINS L.T., *The Principles of Guidelines for Sentencing. Methodology and Philosophical Issues in their Development*, Washington DC, US Department of Justice, 1981. En este último país, las experiencias más conocidas son las aplicadas en los estados de Minnesota y Washington.

ha dado hasta ahora mediocres o nulos resultados.³⁰ Se está utilizando entonces cada vez más el recurso a la llamada "pena merecida", lo cual equivale a un retorno a la retribución.³¹

El recurso a la sanción penal debería depender de consideraciones político-criminales de necesidad (principio de intervención mínima), oportunidad, proporcionalidad (con respecto a la gravedad del hecho y al grado de culpabilidad del autor), justicia, equidad, coherencia, eficacia (capacidad de alcanzar los objetivos para los que la sanción ha sido prevista) y costos sociales (minimización de sus costos económicos, sociales y morales).³² Actualmente se preconiza asimismo el recurso a las sanciones no privativas de libertad. También goza de gran favor en algunos países la idea de que uno de los objetivos fundamentales de la sanción debería ser la prevención general, entendiéndose por este término el mantenimiento y refuerzo de los estándares morales de una sociedad gracias a la denuncia pública de una conducta altamente indeseable.³³

El sistema penitenciario

Las tendencias contemporáneas en materia penitenciaria están motivadas en gran parte por una serie de factores, siendo los más relevantes el exceso de la población penitenciaria (problema particularmente grave en los Estados Unidos); los abusos cometidos en el ejercicio del poder discrecional de que disponen diversos sectores del sistema penal, entre los que se cuenta el sector penitenciario (esta circunstancia ha motivado la abolición del régimen de libertad condicional, efectuada en numerosos estados norteamericanos); cierto desencanto con respecto al llamado "ideal de rehabilitación" que no ha dado los resultados esperados y el auge de la protección de los derechos humanos en el sistema penal.³⁴

³⁰ LEJINS, *op. cit.*; MARTINSON R.M., "What Works? Questions and Answers About Prison Reform", *The Public Interest*, No. 35, primavera 1974, p. 22-54; MARTINSON R.M. y al., *The Effectiveness of Correctional Treatment: A Survey of Treatment Evaluation Studies*, New York, Praeger, 1975; WILSON J.Q., "What Works? revisited: New Findings on Criminal Rehabilitation", *The Public Interest*, No. 61, otoño 1980, p. 3-18; GARCIA-PABLOS de MOLINA A., "La supuesta función resocializadora del derecho penal: utopía, mito y eufemismo", *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, tomo XXXII, fasc. III, septiembre-diciembre 1979, p. 645-700.

³¹ Véanse, en particular, FOGEL D., "We are the Living Proof...": *The Justice Model for Corrections*, Cincinnati, W.H. Anderson Co., 1975; VON HIRSCH A., *Doing Justice: The Choice of Punishment*, New York, Hill y Wang, 1976; SINGER R.F., *Just Desert: Sentencing based on Equality and Desert*, Cambridge, Ma., Ballinger Publishing Co., 1978. La línea "dura" en esta materia está representada, entre otros, por MORRIS N., *Madness and the Criminal Law*, Chicago y London, The University of Chicago Press, 1982 y por algunos investigadores de la Rand Co. (GREENWOOD P.W. y ABRAHAMSE A., *Selective Incapacitation*, Santa Monica, Rand Co., 1982 y CHAIKEN J. y CHAIKEN M., *Varieties of Criminal Behavior*, Santa Monica, Rand Co., 1982). Es preciso subrayar que la importancia acordada a este punto, como al referente a la determinación de la pena, es propia de Estados Unidos; ello se debe a ciertas características del sistema penal de este país: exceso de población y motines en las prisiones, iniquidad de las sentencias indeterminadas, disparidad en las decisiones judiciales, etc.

³² RICO, "Le droit de punir", *op. cit.*, p. 125-17.

³³ En este sentido, ANTILA, *op. it.*, p. 220.

³⁴ Véanse los autores mencionados en las nota 9 (en particular, JESCHECK y LEJINS) y 20, así como MORRIS N., *The Future of Imprisonment*, Chicago, The University of Chicago Press, 1974.

La investigación criminológica ha demostrado, además, que la cárcel ha fracasado como medida reparadora del daño causado por el delito y como método resocializador capaz de prevenir y reducir la reincidencia, así como los mediocres o nulos resultados dados hasta ahora por el tratamiento dispensado en los establecimientos penitenciarios. Sin embargo, el tratamiento puede ser eficaz si la administración penitenciaria determina el tipo de intervención que conviene más a cada categoría de condenados y de situaciones.³⁵

Pese a ciertas tendencias que preconizan la abolición de la cárcel (e incluso del sistema penal), en la mayoría de los países se reconoce la necesidad de la pena privativa de libertad, aunque asimismo la de su utilización restringida; de esta manera habrá coherencia entre este objetivo y el de la intervención mínima que, como ya se ha visto, debe caracterizar tanto el derecho penal como el conjunto del sistema de justicia penal.

Como corolario a esta utilización limitada a los casos más graves, se propone un amplio uso de diversas medidas alternativas al encarcelamiento, tales como los días-multa, la suspensión de la sentencia y el sometimiento a un régimen de prueba y los trabajos de interés público. También se recomienda la abolición tanto de las penas de prisión demasiado cortas (en general, de menos de dos meses) como de las excesivamente largas, las cuales representan más inconvenientes que ventajas. Sin embargo, cierta corriente doctrinal considera aún útiles las cortas penas privativas de libertad, como medida de shock para determinados delitos y delincuentes (por ejemplo, los delitos de cuello blanco).

Teniendo en cuenta los resultados poco satisfactorios de los programas de rehabilitación, la necesidad de obtener el consentimiento del interesado para que estos sean eficaces y el respeto debido a los derechos del recluso, se preconiza el carácter facultativo de tales programas.

Como consecuencia de las críticas dirigidas al sistema penitenciario, se recomienda igualmente la diversificación de los establecimientos penales, así como la suspensión provisional de la construcción de nuevas prisiones, en tanto no se haya tomado una decisión final sobre la política que ha de aplicarse en este campo e incluso la concesión a la empresa privada tanto de la construcción y remodelamiento de las cárceles como de su gestión.

En cuanto a los objetivos y principios del sistema penitenciario, deberían conformarse a los establecidos para el derecho penal y para la pena, en particular los de moderación y respeto de los derechos individuales. Actualmente se considera que los objetivos de la pena privativa de libertad son: la neutralización de los delincuentes peligrosos, la prevención general (mediante la desaprobación y condena de ciertas conductas), la rehabilitación y reinserción social del recluso y el constreñimiento (necesaria para hacer más efectivo el cumplimiento de otras medidas penales). La retribución o expiación por la falta cometida, aún no siendo explícitamente reconocida por la legislación, sigue inspirando las prácticas

³⁵ *Ibid.*

penales y penitenciarias de la mayoría de los países.³⁶

Por ser algunos de los objetivos anteriormente enumerados contradictorios entre sí, deberían aplicarse en función de las distintas situaciones, delitos y delincuentes. De cualquier forma, parece utópico imaginar un sistema ideal en esta área.

La policía

Con respecto a la policía, la investigación ofrece, entre otros, los siguientes datos:³⁷

- el incremento de los efectivos de patrulla no tiene efectos significativos sobre la tasa de criminalidad, el número de arrestos o la satisfacción del público;
- existe una relación significativa entre el tiempo de respuesta a una llamada y las posibilidades de detener al autor en el lugar de comisión de su delito;
- la opinión pública sobre la policía suele ser bastante favorable;
- gran número de delitos cometidos no son denunciados a la policía;
- las víctimas del delito se arrepienten a menudo de haber hecho intervenir a la policía, a causa del tiempo perdido y de los inconvenientes que para ellas suponen las consecuencias de la acción penal;
- los policías se declaran insatisfechos del sistema judicial y penitenciario, de la colaboración del público, de las relaciones entre la base y las autoridades superiores, de la asignación del personal, del sistema de evaluación de su trabajo, de las modalidades de promoción, de la administración del servicio y de la ausencia de mecanismos de

³⁶ En Canadá, los objetivos de la pena privativa de libertad son la seguridad (mediante la neutralización, la disuasión, la readaptación y la reconciliación) y la justicia (gracias a la equidad, la imparcialidad, la moderación y la protección de los derechos y libertades del recluso). Los medios previstos para alcanzarlos son los siguientes: 1) la aplicación de la pena impuesta por el tribunal; 2) la necesidad de asegurar el grado de detención y control requerido para contener el riesgo que pueda presentar el condenado; 3) incitar a los infractores para que adopten modelos de conducta aceptables socialmente y participen en experiencias de educación, formación, trabajo, etc., destinadas a ayudarles a volver a ser ciudadanos respetuosos de la ley; 4) alentarles para que se preparen a una eventual puesta en libertad y a una reintegración social lograda, ofreciéndoles para ello un amplio espectro de programas que respondan a sus necesidades individuales; y 5) asegurar a los reclusos un entorno seguro y sano, que favorezca su reforma personal, y de ayudarles a obtener o procurarse servicios de primera necesidad (SOLLICITEUR GENERAL DU CANADA. SECRETARIAT DU MINISTERE, *La philosophie correctionnelle. Révision du droit correctionnel*, documento de trabajo n. 1, junio 1986).

³⁷ Para una síntesis de estos resultados, véase RICO, *Policía y sociedad democrática*, op. cit., p. 21-22. Con respecto a ellos, conviene aclarar que la casi totalidad provienen de investigaciones realizadas en los países anglosajones. Por lo que se refiere a Europa, cf. FIJNAUT C. y VAN OUIRIVE L., "Recherches sur la police", *Déviance et société*, 1978, vol. 2, n. 2, p. 215-231 y De LAET C. y VAN OUIRIVE L., "Recherches sur la police, 1978-1982", *Déviance et société*, 1984, vol. 8, n. 3, p. 267-294 (primera parte) y n. 4, p. 377-414 (segunda parte).

consulta y de información con ocasión de la elaboración de las políticas generales de la institución y de los cambios que se efectúan en la misma;

- la ciudadanía se considera insatisfecha por la falta de representatividad étnica y por sexo de la policía con respecto a la población; por la utilización de su poder discrecional, los abusos e infracciones cometidas por algunos agentes; por el funcionamiento de los comités de disciplina y, en general, por la ineficiencia de los cuerpos policiales;
- los costos de la policía son los más elevados del conjunto del sistema penal;
- las instituciones policiales no suelen ofrecer esquemas satisfactorios de selección y formación de su personal, ni directrices capaces de controlar la criminalidad y respetar al mismo tiempo los derechos y libertades de los ciudadanos.

En cuanto a las tendencias en materia policial, y teniendo en cuenta la existencia de diversos modelos de policía, pueden resumirse en la forma siguiente: 1) necesidad de colaboración efectiva con los demás componentes del sistema penal; 2) la policía debe estar al servicio de la comunidad y adaptarse a las necesidades reales de ésta; 3) su razón de ser es garantizar al ciudadano el libre y pacífico ejercicio de los derechos que la ley le reconoce; 4) la policía debe ser, en sus estructuras básicas y en su funcionamiento, un servicio democrático; 5) por ser sus funciones esenciales distintas de las del ejército, la policía debe ser un servicio desmilitarizado; 6) es necesario garantizar un verdadero profesionalismo policial; 7) asimismo es necesario introducir y aplicar en los servicios policiales las nociones de planificación, evaluación e investigación; 8) deben establecerse criterios racionales, precisos y flexibles para el reclutamiento, formación, promoción, destino y evaluación del personal policial; 9) las principales funciones policiales deben ser la prevención del delito, la captura de los presuntos autores del mismo, la reunión de pruebas destinadas al procedimiento penal, el mantenimiento del orden público conformemente a los principios del derecho, la aplicación de las leyes, el control del tráfico y diversos servicios a la comunidad; 10) para eliminar, reducir o corregir los posibles abusos e infracciones cometidas por los miembros de los servicios policiales, deben instaurarse mecanismos efectivos de control, tanto internos como externos y elaborarse códigos de deontología policial.³⁸

Los tribunales

En cuanto al aparato judicial propiamente dicho, se observa que los tribunales, abarrotados de casos, no pueden estudiar con detenimiento todos los expedientes. También aquí se recomienda la desjudicialización, es decir el recurso a otras instituciones sociales no judiciales, como remedio para la sobrecarga de los juzgados y el atasco generalizado del sistema. Por otra parte, los criterios de selección y nombramiento de los jueces parecen inadecuados, fundamentalmente cuando priman las razones políticas sobre las profesionales; asimismo, la gran mayoría de los jueces en lo penal sólo poseen una formación jurídica,

³⁸ RICO, *Policía y sociedad democrática*, *op. cit.*, p. 22-27.

inadecuada para considerar, sobre todo en el mundo complejo de hoy, las implicaciones económicas, sociales y criminológicas del delito y de la sanción que eventualmente pronunciarán.

La función esencial de los tribunales es la de traducir la reacción institucionalizada de la sociedad contra la criminalidad, para lo que deben interpretar y aplicar las leyes vigentes con justicia y equidad. Teniendo en cuenta esta delicada misión, debe asegurarse una independencia adecuada entre el Poder Judicial y los demás poderes del Estado.

Con respecto a las diversas modalidades de organización de los tribunales (juez único o jurisdicción colegiada, existencia o no de jurado, papel del juez en el proceso penal, etc.), éstas varían según los regímenes jurídicos.

Procedimiento penal

El procedimiento penal persigue dos objetivos esenciales: la protección de la sociedad, mediante la aplicación de reglas que hagan posible el descubrimiento rápido, el juicio y eventualmente la condena de los infractores de la ley penal y la garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos, así como de los derechos de la defensa, sin cuyo respeto no puede hablarse de una verdadera justicia. La obtención de cierto equilibrio entre estos dos objetivos fundamentales constituye el ideal hacia el que tienden los sistemas penales de los países más progresistas.

En forma más concreta, el procedimiento penal debería obedecer a los principios siguientes: legalidad, accesibilidad, igualdad, gratuidad, rapidez, publicidad, respeto de la presunción de inocencia y de los derechos de la defensa y eficiencia.³⁹

En lo que atañe a ciertos aspectos de su funcionamiento (sistema acusatorio o inquisitorio, existencia o no de un juez de instrucción y de ejecución de la pena, valor de la prueba, etc.), estos difieren según las familias jurídicas.

³⁹ RICO, "Le droit de punir", *op. cit.*, p. 128.

SEGUNDA PARTE: EL CONTEXTO DEL SISTEMA PENAL

Un serio análisis crítico del sistema de justicia penal queda incompleto si no se toma en consideración el contexto general en el cual dicho sistema está inmerso. Como desarrollarlo aquí en toda su extensión es imposible, se le da una forma de bosquejo más que de análisis bien delimitado.

La administración de justicia en Costa Rica, en especial la justicia penal, se encuentra concentrada en el Poder Judicial, como producto de un desarrollo histórico particular (que se plantea en las páginas siguientes) y la volición del sector de juristas, quienes, a partir de 1949, con el afán de reforzar la independencia y autonomía de ese poder, han buscado que la potestad punitiva del Estado quedara bajo su hegemonía.

La justificación para esta concentración de poder se lleva a cabo bajo el mito de la pureza de los actos jurisdiccionales y la no ingerencia de la política en asuntos que, por involucrar a la ciudadanía y sus derechos, era necesario salvaguardar del vaivén político partidario.

Todo ello se da en un contexto que dice de un proceso muy rápido de modernización, con la participación hegemónica de un partido político con un proyecto "estatizante" que propicia, entre otras cosas,⁴⁰ la burocratización de empresas e instituciones públicas, de la cual no se ha escapado la institución creada para el impartimiento de justicia; burocratización que propicia un traslape entre la administración para la justicia y la administración de ésta en lo jurisdiccional.

Además, todos estos procesos y cambios dados en la administración del Estado han creado un contexto crítico que se ha visto agravado por una seria crisis económico-social que tiene componentes graves de recesión y estancamiento y de la cual no se ha encontrado una salida. Esta crisis está atentando contra el modelo de Estado Social de Derecho y afecta tanto a los distintos sectores sociales como a los mecanismos que se habían diseñado para el control y represión de los fenómenos de la transgresión normativa.

I. CONTEXTO HISTORICO

El derecho, la administración de justicia y sus instituciones no son un producto ahistórico, sino que son el resultado de una serie de eventos políticos y sociales en un contexto dado. La historia del derecho y de la administración de justicia costarricense está aún por escribirse; no se pretende hacerlo en este breve apartado, que sólo presenta una visión limitada del desarrollo de la administración de justicia en los años recientes. Simplemente se presenta un bosquejo de los condicionantes histórico-sociales del sistema de administración

⁴⁰ Mayor participación política, mejores centros educativos y una industrialización sustitutiva de importaciones, cuyos desequilibrios sociales intenta corregir con políticas de compensación social que descansan en un Estado Social de Derecho.

de justicia que, sin ofrecer datos novedosos o permitir un profundo análisis crítico, contribuya a interpretar el sentido sociológico de la evolución experimentada por las instituciones de justicia del país.⁴¹

El desarrollo de la administración de justicia se puede dividir en diferentes períodos. Se enfatiza aquí el período posterior a 1949 por la importancia que éste ha tenido en la evolución del sistema actual.

Antes de enfocar las principales etapas y orientaciones que permiten la constitución de un ordenamiento jurídico en el Estado oligárquico-liberal, es necesario tener en cuenta que existe un largo proceso de auto-organización estatal y jurídica. Las bases de ese ordenamiento parten del sistema colonial español (en especial la Constitución de Cádiz de 1812) y de los instrumentos dados en la post-independencia, período durante el cual el país no estaba totalmente definido como Estado soberano e independiente y prevalecían las contradicciones entre el "modelo de dominación patrimonial" disperso y localista y las tendencias centrípetas, ordenadoras y centralizadoras que aparecen en el emerger de la agricultura comercial del café y sus intereses.⁴²

La principal aspiración de los políticos y abogados liberales, quienes guiaron la construcción del Estado oligárquico-liberal (1848-1871) y su consolidación (1871-1930), así como la de los productores cafetaleros, quienes incrementaron el crecimiento de la economía agroexportadora por un siglo (1830 y 1930), fue la de garantizar un orden público, estable y duradero, dentro del cual pudiera proyectarse y ampliarse una ciudadanía capaz de intervenir, por vía electoral y del debate sin censura, en la legitimación y perfeccionamiento de las instituciones gubernamentales de servicio.

El fomento de la seguridad interior y el "encapsulamiento" de los conflictos sociales para que éstos no interrumpieran el crecimiento económico, ni escalaran hasta la guerra civil o las luchas abiertas y frontales de clases,⁴³ se transformó en una preocupación consciente de los fundadores de aquel Estado; en especial de los juristas, políticos, pedagogos y escritores, cuya presencia y peso en la escena histórica y política contribuyó tan decisivamente, después de 1888,

⁴¹ Para un enfoque más exhaustivo de la evolución del derecho costarricense, véase VEGA C. José Luis, *Justicia y Administración de Justicia en Costa Rica: Un enfoque socio-histórico y estructural del ordenamiento jurídico*, 1986, inédito.

⁴² Para detalles y profundización de estos aspectos, puede consultarse la obra de VEGA CARBALLO José Luis, *Orden y Progreso: La formación del Estado Nacional en Costa Rica: 1821-1930*, San José, Publicaciones del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), 1981, así como los estudios de JIMENEZ Mario Alberto, *Desarrollo constitucional de Costa Rica*, San José, Editorial Juricentro, 1979 y SEGURA Jorge Rhenán. *La clase política y el Poder Judicial en Costa Rica*, San José, EUNED, 1982.

⁴³ Cuestiones importantes de orden histórico y sociológico referentes al "encapsulamiento" de los conflictos sociales y políticos, al surgimiento de un sistema de "dominación abstracta e invisible", así como al sistema de partidos caudillistas pero eficaces, el cual se hizo posible a partir de 1889 coincidiendo con el resto legal y práctico a la organización de oposiciones políticas, pueden ser consultadas en VEGA CARBALLO José Luis, *Poder político y democracia en Costa Rica*, San José, Editorial El Porvenir, 1982 y OBREGON LORIA Rafael, *De nuestra historia patria: hechos militares y políticos*, San José, Imprenta Nacional, 1981.

a darle una especial fisonomía al Estado y a la sociedad costarricenses.⁴⁴

En síntesis, los logros del liberalismo fueron la consolidación de un sistema legalizado de Poderes Públicos con sus respectivas (y estrictas) divisiones y competencias; un ordenamiento jurídico que se distinguía por su más acabada sistematicidad e integración (aunque sin llegar a superar del todo la costumbre de copiar los grandes códigos y legislar casuísticamente); una administración de justicia que contó con mayores posibilidades de estabilizar y profesionalizar su funcionamiento a partir del consenso logrado alrededor de la Constitución de 1871, erigida como piedra angular de un renovado ordenamiento jurídico; una cultura democrática que cada vez más se encuadró, dentro de principios y normas de respeto a la libertad, la vida humana, la propiedad y la seguridad individuales, inhibiendo o regulando el uso de la violencia y prohibiendo la pena de muerte y la tortura, así como propulsando la creación de un sistema educativo público y obligatorio que sirviera de sustento a una ciudadanía de hombres libres; y una ideología jurídica que defendía a cabalidad el papel del juez como imparcial instancia decisoria en conflictos de interés y como máxima autoridad dentro de un Poder Judicial que, con el tiempo, se fue haciendo más autónomo en el ejercicio de sus atribuciones, más diferenciado frente a otras estructuras del control social y más capaz de ejercer una justicia garantizada y extendida desde el punto de vista territorial.⁴⁵

Para principios del siglo XX, en pleno apogeo del dominio de aquella generación, la pauta de desarrollo nacional que dominaría hasta bien entrados los años 30 ó 40 de este siglo, había quedado ya trazada y en gran medida institucionalizada y legitimada como forma de Estado de Derecho. Lo que restaba, según las aspiraciones liberales, era perfeccionarlo por la vía que determinaban los cauces legales, incluyendo el sistema de reformas parciales a la Constitución de 1871, así como las normas establecidas por la Ley Orgánica de Tribunales de 1887, que habían venido a completar un ciclo de importantes avances organizativos iniciados en 1869. El perfeccionamiento estaba orientado a garantizarle al poder y a las autoridades judiciales suficientes potestades autónomas y medios institucionales coactivos y financieros de acción, con los que pudieran llevar a la práctica el ideal de una administración de justicia idónea para garantizar ante todo el orden, sin el cual no era posible alcanzar el progreso, como incansablemente lo repetían los ideólogos del liberalismo criollo.

Hasta la década de 1930, la administración de justicia para el orden público y en beneficio del sector privado fue la pauta aceptada con extrema sacralidad. Se la vio como un edificio incuestionable, consustancial con el proyecto histórico-político que sólo la Iglesia Católica y más adelante los primeros comunistas, social-demócratas y reformistas, resentían o se atrevían a cuestionar, no sin antes indicar algunas de sus ventajas democratizantes y

⁴⁴ Sobre la importancia de esta generación de intelectuales y hombres públicos, o de "notables" salidos de las filas de la clase social y económicamente dominante de la época, puede verse el estudio de GUTIERREZ Carlos José, "El desarrollo de un sistema jurídico", *Revista Judicial*, San José, No.16, noviembre de 1970, p. 61-82.

⁴⁵ Para un enfoque más directo del proceso formativo del sistema judicial, de su creciente diferenciación y autonomización estructural y de funcionamiento, es útil la obra de SEGURA, *op.cit.*, especialmente el Capítulo II: "Evolución histórica del Poder Judicial en Costa Rica", p. 35-58.

estabilizadoras, de indudable beneficio colectivo y racionalidad formal.⁴⁶

El esquema organizativo del sistema judicial que se requirió como eje de la administración burocrática de justicia para el proyecto liberal era muy sencillo. En la cúspide de la pirámide jurídica, la Corte Suprema de Justicia, con una Corte Plena y una Sala de Casación; dos Salas de Apelaciones; los Juzgados (contencioso-administrativo, civil, crimen) y las Alcaldías. A él deberíamos añadir los Ministerios de Gobernación y Justicia (que poco a poco se fueron diferenciando); el primero, se encargó del manejo de los jefes políticos y policías de pueblo quienes juzgaban faltas menores y administraban pequeños presidios y el segundo, dedicado a la administración de la Penitenciaría Central (construida en 1908), el penal de la Isla de San Lucas y otros penales que fueron apareciendo en cabeceras de provincia.

Este esquema se modificó muy poco hasta las reformas de 1935-40, que hicieron un tanto más compleja su estructura, al crear nuevas salas (diferenciando lo civil de lo penal) y al aumentar hasta 17 el número de magistrados. Se mantiene con ello una estructura básica que en gran medida se conserva hasta hoy día, en un clima de conservadurismo muy típico de la ideología jurídica del período liberal, cuya vigencia todavía se sigue defendiendo en aras de la independencia, profesionalización y supuesta (o deseada) des-ideologización de los jueces.⁴⁷

Sin embargo, no puede decirse que el aparato judicial estuvo al margen de los embates que produjo la crisis económica de los años 30, así como de aquellos derivados del surgimiento de importantes sectores obrero-artesanales y de clase media urbana, inquietos porque el edificio del liberalismo y sus aparatos jurídicos e ideológicos eran insensibles al tratamiento de lo que se denominó la "cuestión social". En este sentido, los organismos de la administración de justicia siguieron una ruta parecida, o muy vinculada a la del resto de las instituciones del Estado liberal, que fueron mostrándose insuficientes o incompetentes para acomodar las nuevas fuerzas sociales y políticas, así como las corrientes ideológicas de opinión, novedosas y críticas, que agitaron la cultura política del período 1930-1950.

Es en la década de los años 40 que se da una serie de reformas constitucionales y legales que permitieron introducir las garantías sociales en la Constitución de 1871 y, entre otras cosas, aprobar un Código de Trabajo avanzado para las condiciones de su época. Estas medidas,

⁴⁶ Desde principios de siglo XX, pero más intensamente después de la Primera Guerra Mundial y la caída de la corta dictadura tinoquista (1917-1919), los movimientos de agitación y reforma social proliferaron y elevaron los grados de protesta social contra el régimen oligárquico, al cual se consideraba como concentrador de privilegios económicos en un reducido grupo de familias de cafetaleros y comerciantes urbanos. Estos procesos, que desembocaron con posterioridad a la crisis de 1930 en una guerra civil, pueden analizarse en la obra de DE LA CRUZ Vladimir, *Las luchas sociales en Costa Rica, 1870-1930*, San José, Editorial Costa Rica, 1980; BOTEY Ana María y CISNEROS Rodolfo, *La crisis de 1929 y la fundación del Partido Comunista de Costa Rica*, San José, Editorial Costa Rica, 1984; y SALAZAR Jorge Mario, *Política y reforma en Costa Rica, 1914-1958*, San José, Editorial Porvenir, 1981.

⁴⁷ Los cambios que progresivamente fueron dándose dentro de esa estructura básica, así como la orientación general a que obedecieron, quedan bien ilustrados en la tesis de licenciatura de GONZALEZ VOLIO Eloy, "Historia de la Corte Suprema de Justicia, 1821-1949", Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 1967. También es útil al respecto la obra de GUIER Jorge E., *Historia del Derecho*, San José, UNED, 1981, en los capítulos referentes a Costa Rica.

impulsadas en un clima agitado por la Segunda Guerra Mundial, por los rescoldos de la recesión de 1930 y por la presencia en la palestra política de nuevas y radicalizadas fuerzas sociales, pusieron en tensión a todo el sistema jurídico-político.

Así, durante ese período, a la par del antiguo orden liberal fue injertándose un cuerpo de reformas constitucionales, leyes y tribunales que, con el tiempo, se encargarían de entronizar un estilo de administrar justicia sensible a la necesidad de equilibrar el orden social en favor de los sectores más débiles.

Paralelamente a la "cuestión social" comenzó a plantearse la "cuestión electoral" con inusitado ímpetu, conforme las fuerzas emergentes aspiraban a tener una participación mayor en los mecanismos electorales, en los partidos políticos y en las instituciones públicas, cuyas funciones se estaban ampliando para atender las políticas de bienestar social que durante esa época se fueron inaugurando.⁴⁸

El país fue escindiéndose en dos corrientes antagónicas de opinión: una, que defendía las reformas sociales como prioritaria frente a la cuestión electoral y otra, más interesada en resolver esta última, como medio de detener o atenuar las reformas sociales planteadas. Al mismo tiempo, esta segunda corriente acusaba al gobierno de turno y a los comunistas de utilizar el fraude y la inseguridad político-jurídica como instrumentos para entronizarse en el poder, desplazar a los capitalistas y, ya en el clima de Guerra Fría posterior a 1945, de querer ubicar al país dentro de la "órbita soviética".

El nivel del conflicto fue agudizándose después del año 45, conforme la Iglesia cambiò de bando y las clases medias del campo y la ciudad reaccionaron violentamente junto con el gran capital, contra los dirigentes reformistas del "régimen de los 8 años".⁴⁹ El resultado de la confrontación fue el estallido de la corta guerra civil de marzo-abril de 1948, donde triunfó una amalgama de viejas fuerzas conservadoras dispuestas a modificar la tendencia social del Estado y de nuevas fuerzas reformistas de corte social-demócrata, que se opuso a que las conquistas de las clases trabajadoras se desmantelaran, quedando éstas formando parte del patrimonio institucional y legal.

La difícil cuestión electoral, que venía debatiéndose desde tiempo atrás, fue sometida a un riguroso tratamiento por parte de los constituyentes de 1949, al crearse un Tribunal Supremo de Elecciones, encargado desde entonces de toda la organización del sistema electoral, garantizando probidad e imparcialidad en su manejo técnico-jurídico e impulsando una ejemplar institucionalización. Así, el nuevo marco constitucional contiene como puntales estratégicos las garantías sociales y esta especie de garantías electorales, las cuales, a su vez,

⁴⁸ Sobre estos dilemas planteados entre las dos "cuestiones", consúltese la obra de BELL John Patrick, *Guerra civil en Costa Rica*, San José, EDUCA, 1976.

⁴⁹ Para un amplio análisis del conflicto, véase ROJAS BOLAÑOS Manuel, *Lucha social y guerra civil en Costa Rica*, San José, Editorial Porvenir, 1980. También hay importantes apreciaciones en ROSENBERG Mark, *Las luchas por el seguro social en Costa Rica*, San José, Editorial Costa Rica, 1983.

protegen más las garantías individuales defendidas por las antiguas generaciones liberales.⁵⁰

El Poder Judicial sufrió profundas transformaciones después de la guerra civil, en virtud de que los sectores triunfantes no estaban satisfechos con el papel de la judicatura durante los últimos años anteriores, planteando una verdadera "purga" de sus integrantes así como cambios importantes en su orientación, lo cual se debe mencionar por la importancia y los alcances que esas medidas tuvieron para el desarrollo futuro. Bajo la tesis de que era necesario reconstruir jurídicamente el país, los nuevos gobernantes despidieron, por medio del decreto-ley No. 8 de 1948, a todos los magistrados, jueces y empleados del Poder Judicial, acusándolos de connivencia con el antiguo régimen o de inacción frente a sus supuestos desmanes jurídicos, administrativos y financieros, que englobaban bajo los términos de represión y corrupción. Se crearon, por un corto período, los Tribunales de Sanciones Inmediatas y los de Probidad Administrativa, con funciones persecutorias y represivas contra los personajes y proceder de los últimos años. Sin embargo, poco a poco cesaron estas acciones y con la administración Ulate (1950-53), el retorno a la normalidad política y la aceptación nacional del arreglo que produjo la Constitución de noviembre de 1949, pudo regularse el discurrir de la judicatura.

Se debe destacar, adicionalmente, que la Constitución de 1949 creaba la posibilidad de multiplicar y fortalecer las instituciones autónomas como un medio adicional de redistribuir el poder, o sea como forma de crear posibilidades de ascenso a los nuevos sectores tecnocráticos y burocráticos de clase media. Una Contraloría General de la República surgió con gran poder para vigilar el funcionamiento de la hacienda pública y garantizar probidad administrativa, y se abrió la posibilidad de un intervencionismo estatal de largo alcance y amplias dimensiones, por medio del famoso artículo 50 donde se predicaba que: "El Estado procurar el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza". Al mismo tiempo, en virtud del compromiso con los sectores más tradicionales de la clase propietaria, se mantuvo el conjunto de principios constitucionales que garantizaban la inviolabilidad de la libertad de comercio y empresa, así como el de la propiedad privada, salvo clarísimas y difíciles situaciones de excepción, y se estableció un verdadero poder electoral independiente.

En nuestro criterio, el poder constitucional más fortalecido y favorecido fue el Judicial. Se notó la ampliación que se hizo de sus facultades jurisdiccionales, tendencia que quedó más clara cuando se aprobó la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo.⁵¹ Se fortaleció de manera especial al ampliarse el período de los magistrados de 4 a 8 años, y al exigir que para su remoción fuera necesario el voto de las dos terceras partes de los diputados (propiciando su profesionalización); también, al proponerse un sistema para que los

⁵⁰ Un examen general de la evolución de las instituciones electorales costarricenses aparece en el artículo de VILLEGAS ANTILLON Rafael, "Algunas consideraciones respecto a la legislación electoral costarricense", en Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL), *Legislación electoral comparada*, San José, EDUCA, 1986. También se presenta información muy valiosa en la tesis de ARAYA POCHE Carlos y al, "La evolución del sufragio en Costa Rica", 2 tomos, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 1980.

⁵¹ Sobre este punto, véase la obra de RETANA SANDI Gonzalo, "La Jurisdicción Contencioso-Administrativa", *Revista del Colegio de Abogados*, tomo 21, No.12, 1966, p. 3-284.

asuntos judiciales de conocimiento de funcionarios administrativos pasaran a manos de oficinas dependientes de la Corte (que tomó veinte años para establecerse); al expresarse en forma taxativa que es a la Corte Suprema de Justicia a quien corresponde el conocimiento de las demandas sobre inconstitucionalidad de las disposiciones emitidas por la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo y al establecer, como medio de revisión de la legalidad de los actos administrativos, la jurisdicción contencioso-administrativa. Asimismo se refuerza ese poder al ampliarse el recurso de Hábeas Corpus, que protegía sólo la libertad personal y de tránsito, con el recurso de Amparo para la protección de todos los otros derechos constitucionales y al recibir la facultad de nombrar a los miembros del Tribunal Supremo de Elecciones. Finalmente, al tener la garantía de que "en la discusión y aprobación de proyectos de ley que se refieran a la organización o funcionamiento del Poder Judicial", para poder apartarse del criterio de éste, la Asamblea requeriría el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros.⁵²

Quedaron así tendidas las bases para las transformaciones cualitativas y cuantitativas que iría sufriendo la estructura y el funcionamiento del Poder Judicial en su nueva etapa de crecimiento. Fue posible la consolidación y adquisición de mayores niveles y márgenes de autonomía, incluyendo la financiera que se obtuvo en 1958, cuando se estaba al borde de entrar más intensamente en los procesos de modernización reciente del país.

Una vez satisfechas aquellas demandas en las que más presión ejercieron los noveles grupos sociales y retornado el país a una legalidad y estabilidad política relativamente satisfactorias, fue posible, en la década de los años 50, propulsar una serie de tareas de corrección en el ordenamiento jurídico, con la evidente finalidad de reprimir los vicios del pasado y de dar pronta respuesta a las demandas de actualización y modernización que sustentaba el clima de opinión de la época.

Ese proceso no fue unitario ni siguió un solo rumbo o dimensión. Al tener este carácter multifacético y desorganizado, habría que enfocarlo primero en sus partes, para captarlo posteriormente en su conjunto y en sus determinantes fundamentales de índole social, económica y política. Allí se ve por qué ha tenido ese carácter que, en el fondo y más allá de las apariencias, es perfectamente entendible y diríase que hasta congruente con el estilo de desarrollo económico-social y estatal que se ha vivido en la post-guerra. Igualmente ha respondido a intereses poderosos vinculados a ese estilo, los cuales, por su carácter emergente, variado y en muchos aspectos antagónico e inestable, han reforzado esa pauta.⁵³

Los códigos más importantes aparecidos en ese período revelan la tendencia que ha prevalecido como esfuerzo normativo y de reestructuración judicial. En una primera fase, se promulgan los códigos Sanitario (1949), Electoral (1951) y de Minería (1953). Luego de un

⁵² GUTIERREZ Carlos José, *El funcionamiento del sistema jurídico*, San José, Editorial Juricentro, 1979, p. 155-156.

⁵³ Hay diversos análisis que han enfocado estos aspectos y que se han tomado en consideración para arribar a estas conclusiones, entre ellos los de ROMERO PEREZ Jorge Enrique, "Organización del Estado costarricense a partir de 1949", *Revista de Ciencias Jurídicas*, Universidad de Costa Rica, No.49, enero-abril 1984, p. 99-132 y ORTIZ ORTIZ Eduardo, "Costa Rica: Estado Social de Derecho", *Revista de Ciencias Jurídicas*, No. 29, mayo-agosto 1976, p. 23-157.

período de diez años, viene un Código de Comercio (1964), que permanece solitario en esa década. No ser hasta la siguiente década que observemos una febril producción: Código Tributario (1971), Código Penal (1971), Código de Procedimientos Penales (1973) y Código de Familia (1978).

Se observa en la generación de códigos que, con excepción de la rama penal, los que sufren modificaciones destacadas son desprendimientos o especificaciones jurisdiccionales antes contenidas de alguna manera en el Código Civil, el cual guarda de muchas maneras subsidiarias una muy estrecha relación con aquéllos. Esto significa que el Derecho Privado sigue teniendo primacía; más abstracto, elaborado y técnico en muchos sentidos que los nuevos desarrollos legales, mantiene, por esa misma centralidad, su ascendiente en la ideología jurídica oficial de la alta burocracia judicial. En otras palabras, no se ha roto completamente la vieja estructura conceptual y lógico-procedimental del período liberal, sino que, correspondiendo con la pauta ya destacada del "crecimiento por agregación", se han introducido modificaciones por la vía de adiciones, especificaciones y reformas parciales. Más aún, se ha procedido como antes (en cuanto a responder pragmáticamente a nuevas corrientes y movimientos en la vía nacional), generalmente a destiempo, apresuradamente y, por supuesto, copiando o plegándose en mucho a experiencias foráneas, en muchos casos problemáticas, como se percibe en el ámbito penal.⁵⁴

Sorprende que la más intensa actividad codificadora se produzca en la década del 70. Ello revela la presencia o aparición de coyunturas dentro del ciclo histórico de cambio, las cuales no se deben perder de vista. Y es ahí donde resalta la "cuestión penal", la cual emerge del proceso mismo de la modernización centrada en la industrialización sustitutiva de importaciones, la urbanización y la burocratización, que tiene efectos, como se ha demostrado por la vía de la investigación empírica, sobre la formación de nuevos contextos y patrones criminógenos, particularmente (aunque no exclusivamente) entre sectores pobres y de bajos ingresos, jóvenes y de niveles deficientes de integración social, los cuales sufren cuadros agudos de marginación e injusticia social.⁵⁵

Si del ámbito de los códigos se pasa al de la producción de leyes y decretos, resalta de inmediato una característica absolutamente central y dominante en la post-guerra: la producción de leyes y decretos se hace (mayoritariamente) en función de las necesidades de la expansión y reglamentación de las instituciones, actividades, planes y programas del Estado desarrollista. Sus consecuencias, que invaden el terreno privado, hacen retroceder las formas tradicionales de la relación con la sociedad civil, los ciudadanos y el sector

⁵⁴ Muchos de estos problemas se destacan en el estudio de ORTIZ ORTIZ Eduardo, "La crisis del Estado de Derecho en Costa Rica", en *La crisis de la democracia en Costa Rica*, San José, EUNED, 1981.

⁵⁵ Sobre la naturaleza de estos cambios referidos a Costa Rica, véanse las obras de VEGA CARBALLO José Luís, *Hacia una interpretación del desarrollo costarricense*. Ensayo Sociológico, San José, Editorial Porvenir, 6a. edición, 1986 (especialmente los dos últimos capítulos). Sobre las variables que inciden sobre los patrones del comportamiento criminal, el artículo de BENAVIDES LOPEZ Virgilio, "Panorama delictivo costarricense: población y factores socio-económicos". *Revista Judicial*, año IX, No.32, mayo 1985, p. 151-156, así como CASTILLO Enrique, "El funcionamiento de la administración de justicia penal en Costa Rica", *Revista de Ciencias Jurídicas*, No.42, setiembre-diciembre 1980, p. 193-216.

privado. En consonancia, varía sustancialmente la importancia tradicional del derecho de la administración, en especial las actividades normativas del Poder Ejecutivo y las instituciones autónomas.⁵⁶

Los políticos, juristas y empresarios que emergieron como rectores de la Segunda República no podían, para tener éxito frente a sus ambiciosas tareas de construcción de un Estado social con poderosas palancas administrativas e intervencionistas, abandonar los principios y fundamentos del previo Estado de Derecho, entre los cuales se encuentran los principios de legalidad y de legitimidad. Por el contrario, llevaron estos principios hacia nuevos campos, con una normatividad celosa en cuanto a respetar los fines y valores a los que se ajusta el derecho y limitaron sus poderes, para no caer en la arbitrariedad y agotar su proyecto histórico-político de cambio.

En la producción de leyes, se observa cómo ha predominado la iniciativa del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo, con los Decretos Ejecutivos, Reglamentos, etc., donde los funcionarios públicos conciben, redactan y hacen promulgar sin interferencias, debates ni crítica, normas que vienen no sólo a regir varios aspectos sociales, sino que crean una enmarañada tela legal, causa de complicaciones y contradicciones. Esto sucede no obstante la intención de los constituyentes del 49 de disminuir las atribuciones de aquél y llegar a una especie de equilibrio inter-poderes.

Mientras que en 1949 la relación entre las leyes promulgadas por iniciativa del Ejecutivo versus el Legislativo era de 20-60, para 1960 ya se había modificado a 43-34. Lo mismo se percibe para 1970, cuando la relación varió a 56-37 en detrimento de las iniciativas de los diputados.⁵⁷ Esto trasluce la mayor agresividad legislativa del Ejecutivo, producto de su enorme peso y expansión alcanzados durante el período señalado. Este es un fenómeno compatible con el modelo socio-político adoptado desde 1949, según el cual los recursos del poder, la técnica y el diagnóstico para configurar cuerpos de ley acordes con la realidad del país, pasaron a manos del poder central y las instituciones autónomas, precisamente allí donde se ubicaron aquellos equipos de modernos tecnócratas decididos a hacer más dinámica la burocracia heredada, la cual comenzó a ser purgada y renovada por los nuevos empresarios del Estado.

No se poseen datos, en forma de series, para puntualizar lo acaecido con la producción normativa del Poder Ejecutivo después de 1970, pero es patente que en los últimos años aún se

⁵⁶ Ilustra ampliamente respecto a esta tendencia la obra de ROJAS Magda Inés, *El Poder Ejecutivo en Costa Rica*, San José, Editorial Juricentro, 1980. Sobre el tema de las instituciones autónomas hay poco estudio en torno a sus potestades reglamentarias y sus efectos, excepto lo tratado por Rojas; aunque pueden examinarse algunas cuestiones importantes que directa o indirectamente reflejan el problema en obras como las de DENGÓ Jorge Manuel, "Orígenes, desarrollo y perspectivas de las instituciones autónomas de Costa Rica", conferencia publicada posteriormente en *Temas sobre Institucionalidad Autónoma en Costa Rica*, San José, ICAP, 1978; ORTIZ ORTIZ Eduardo, "Costa Rica: Estado social de Derecho", *Revista de Ciencias Jurídicas*, No. 29, 1976, p. 23-157; "Autonomía administrativa costarricense", *idem*, No.8 noviembre 1966, p. 121-211; y MURILLO Mauro, "La descentralización administrativa en la Constitución Política", *Revista de la Contraloría General de la República*, No. 24, 1978, p. 13.

⁵⁷ Véanse los cuadros en la obra de GUTIERREZ, *op. cit.*, nota 13, Nos. II-4 y II-5, p. 61-67.

mantiene una alta actividad del Ejecutivo en materia de decretos, sin tomar en cuenta los datos sobre la producción normativa de las instituciones autónomas, las cuales tienen la potestad de reglamentar el ejercicio de su competencia con base en el principio constitucional de la autonomía administrativa, orientada a garantizarle a tales instituciones la prestación de un servicio público determinado, sin necesidad de una ley expresa sobre la materia.

Se ha abierto así un amplio terreno para que, desde la administración, se produzca y reproduzca la intervención excepcional, aspecto sumamente crítico para la administración de justicia, en la medida que redunde en una amplificación inigualada del ámbito de la normatividad estatal, sobre la vida social. Esta ha ido quedando, bajo tal circunstancia, convertida en un campo donde la intervención del Ejecutivo y demás instituciones ligadas o tuteladas por él, ha degradado la elaboración de la norma por la vía clásica del parlamento, trasladando así una gran cantidad de iniciativas, instancias y medios de formulación, a la silenciosa y secreta burocracia donde el debate, la vigilancia colectiva y las contradicciones que lleva consigo la generación legislativa de la ley, es decir, su carácter efectivamente democrático, se desdibuja mucho o sencillamente desaparece, en medio de un proceso que facilita el traslado de potestades reglamentarias a los niveles intermedios del poder administrativo.

Ya se indicaron cuáles eran las modalidades que la nueva Constitución dejaba previstas para regir la evolución del Poder Judicial en su conjunto y otros mecanismos del control de la legalidad formal y material de la administración pública. A excepción hecha del campo penal, donde los jefes políticos y agentes auxiliares de policía se hacían cargo de la aplicación de sanciones por faltas y contravenciones y de la tramitación de asuntos referentes a pensiones alimenticias, el Poder Judicial asumió plenamente la jurisdicción en materia de tribunales, juzgamientos y control constitucional de la legalidad, con lo cual vino a extender sus potestades y reforzar el dominio sobre el manejo de los asuntos de su competencia.

Por esta razón, se afirma que el Poder Judicial adquirió así su mayor plenitud institucional y reconocimiento como la esfera especializada de la actividad del Estado encargada del manejo de conflictos salidos de la vida social. A la par de este atributo, se percibió cómo ese Poder alcanzó una independencia mayor frente a los otros poderes públicos, al reconocérsele incluso por vía de la creación de lo contencioso-administrativo, la posibilidad de examinar la actuación legal no sólo del Poder Ejecutivo sino de la totalidad de la organización del Estado y de sus funcionarios.

Elevados los grados de la independencia formal y material del Poder Judicial, pudo éste hacer un uso más amplio y certero de sus recursos para expandir su estructura interna y luchar por el logro de la autonomía financiera, por medio de una reforma del artículo 177 de la Constitución, que se alcanzó el 30 de mayo de 1957.⁵⁸ Con esta asignación presupuestaria,

⁵⁸ Sobre este hecho crucial, véase la publicación del Lic. RAMIREZ Ch. Evelio, *Autonomía Económica del Poder Judicial*, publicada por la Corte Suprema en 1984, y de ROJAS Rafael Angel, "La independencia financiera del Poder Judicial", tesis de licenciatura, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 1974.

controlada en lo interno por el Poder Ejecutivo y en lo externo por la Contraloría General de la República, el Poder Judicial construye una vasta infraestructura física y racionaliza en parte su estructura burocrática interna, como quedó demostrado al aprobarse, como complemento a la autonomía financiera, la "Ley de Salarios del Poder Judicial" (No. 2078 del 25 de noviembre de 1956, reformada más tarde por la No. 2122 del 22 de mayo de 1957).

Sin el aumento de los recursos financieros, no hubiese sido posible acabar con el estado ruinoso de la infraestructura material del sistema, ni iniciar la política de más altas remuneraciones para el personal. Curiosamente, el número de tribunales sólo aumentó levemente y su número por cien mil habitantes más bien disminuyó en todas las especialidades, mientras que el costo judicial promedio por habitante se elevó.⁵⁹ Esto significó que la estructura básica de la judicatura quedara casi intacta, lo mismo que la prevalencia de antiguos métodos de trabajo y de prestación de servicios, factores que han contribuido al surgimiento de múltiples problemas operacionales, a pesar de la relativa bonanza económica introducida por la reforma de 1957.

A principios de 1980, se trató de resolver el cúmulo de problemas introducidos directa o indirectamente por el desequilibrio estructural, desencadenado por un crecimiento desordenado (o no planificado) muy parecido al ocurrido en el sistema institucional del Estado desarrollista durante las últimas décadas. No pudo, según parece, la administración de justicia escapar a la pauta de introducir reformas por la vía aditiva, según la cual a lo existente se le sobreponen cambios, instituciones, programas o sistemas, sin alterar en lo sustancial las estructuras heredadas ni las prácticas e intereses arraigados en ellas; como resultado se generan nuevos e imprevistos desbalances y contradicciones.

De tal manera que, si por un lado se logró fortalecer al Poder Judicial después de la grave debacle de los años 40, del período de aletargamiento y normalización de la década del 50 y del magnífico logro de la autonomía financiera, por otro lado se fueron acumulando ciertas condiciones críticas operacionales, organizacionales y de calidad de los servicios, que ameritaron una serie de medidas correctivas en la pasada y presente década. Dentro de ellas, y antes de valorarlas, se destacan las siguientes.

A partir de enero de 1967, se estableció y racionalizó un verdadero sistema de defensa pública, el cual culminó con la creación en 1970 de una oficina específica que garantizara el principio de igualdad ante la Justicia.

Luego, por Ley No. 4322 del 18 de febrero de 1969, se creó la figura del actuario judicial, nombrado por la Corte Suprema para que asumiera en algunos tribunales funciones subalternas de los jueces en lo administrativo, funcional y disciplinario; para que, en los asuntos civiles y contencioso-administrativos, dictara resoluciones interlocutorias y para que, si fuera necesario, denegara el curso a diligencias, ejecutara resoluciones y recibiera pruebas, descargando en estos y otros actos de su competencia el trabajo de los jueces.

⁵⁹ GUTIERREZ, *op. cit.*, nota 13, p. 158-172.

En el ejercicio de la acción penal, el Ministerio Público pasó a ser, con el nuevo Código de Procedimientos de 1973, parte del Poder Judicial y al regularse, se le reestructuró y aumentó la cantidad de agentes fiscales, fiscales de juicio y personal de apoyo.

Asimismo, en el campo de la reorganización penal, en diciembre de 1973 se creó el Organismo de Investigación Judicial (OIJ) y, en mayo de 1974, su Ley Orgánica, con lo cual se hizo una separación entre la policía administrativa y la judicial.

Aún más, los cambios en la justicia penal, comenzados con la promulgación del nuevo Código Penal en 1970, culminaron con la emisión de un Código de Procedimientos en 1973, basado en los principios de oficialidad, de verdad real o material (manifiesto en la inmediación, la oralidad del juicio, la publicidad, la libertad y comunidad de la prueba y la crítica racional) y de inviolabilidad de la defensa, entre otros de suma importancia procesal.⁶⁰ Estos se vinieron a complementar con la "Ley Especial sobre Jurisdicción de los Tribunales" (No. 5711 de 27 de junio de 1975) y la ley que establecía tribunales en otras localidades que se fueron conformando a fin de atender una expansiva demanda de servicios proveniente del crecimiento demográfico, la modernización y la creciente integración territorial del país.

En agosto de 1981, por Ley No. 6610, se formalizó la Dirección Administrativa del Poder Judicial como un medio de centralizar, racionalizar y agilizar los trámites de múltiples dependencias, con excepción del OIJ. La Inspección Judicial se fortaleció en 1982, por Ley No. 6761 del 18 de mayo, como órgano dependiente en directo de la Corte. Ese mismo año, el 6 de agosto, por Ley No. 6593, se legitimó la Escuela Judicial para que sirviera a la capacitación del personal.

Al final de este proceso de innovaciones, se procedió en 1981 a la reorganización de la estructura y funcionamiento interno de la Corte Suprema de Justicia, la cual quedó integrada por tres salas encargadas de los recursos de Casación: civil, comercial y contencioso-administrativo (Sala Primera); juicios universales, derecho sucesorios y de familia (Sala Segunda); y derecho penal exclusivamente (Sala Tercera). Al mismo tiempo, se reafirman y clarifican atribuciones internas e interorgánicas de la Corte, todas ellas orientadas a conseguir una mayor eficiencia, celeridad y calidad en los trámites y procedimientos de la "cúpula judicial".

La reforma orgánica de la Corte y de los tribunales se recibió con alivio y optimismo, al igual que la concreción de una Dirección Administrativa para que se encargara de planificar y transfiriera a la judicatura métodos y técnicas de eficiencia organizacional útiles para alcanzar niveles superiores de división interna del trabajo, eficacia, eficiencia y ajuste a las realidades de una demanda muy crecida de servicios.

Los logros indiscutibles han sido: una más amplia independencia, la autonomía

⁶⁰ Véase la obra de CASTILLO Enrique, *Ensayos sobre la nueva legislación procesal*, San José, Publicación del Colegio de Abogados, 1977.

financiera, la actualización (parcial) de códigos y leyes, así como de procedimientos en materia penal, contencioso-administrativa y juicios ejecutivos. En medio de todo, una saludable diferenciación jurisdiccional y de la competencia de los juicios de Casación; hecho que ha redundado en una apropiada especialización de las distintas ramas del derecho y que repercute positivamente sobre los esquemas de la profesionalización y la tecnificación judiciales y de la enseñanza-aprendizaje, tanto superior como media, impartida en las universidades y la Escuela Judicial. Estos son adelantos que favorecen la modernización y significan que la élite judicial y legislativa del país no ha estado al margen o en oposición en cuanto a introducir mudanzas en los mecanismos del ordenamiento jurídico, como respuesta a la situación histórica y a ciertas oportunidades que se abrieron en la década del 70.

Sin embargo, hoy día coinciden muchos comentaristas y analistas del sistema judicial en cuanto a que las reformas mencionadas no han surtido todos los efectos esperados, ni siquiera en el campo penal, para el que se tenían las más altas expectativas.

A la par de las reacciones antes mencionadas como medios de enfrentar una crisis (a veces latente, otras manifiesta), se marchó con firmeza hacia una burocratización y oligarquización a fondo de la estructura interna de poder y de administración. Esto se logró por la vía de la ley salarial, los nombramientos en ascenso y diversos privilegios otorgados a los funcionarios, conforme se hizo más compleja, extensa y diferenciada aquella estructura. Esos procesos continuaron en la medida en que los magistrados o la cúpula judicial reforzaban su capacidad de nombrar, remover, trasladar, disciplinar, vigilar y conceder licencias a todos sus servidores, así como de asegurarse los mecanismos de continuidad y poderosa institucionalización para una Carrera Judicial bastante cerrada.⁶¹

No obstante, no habría inconveniente con un ejercicio integrado vertical del poder dentro de la judicatura si, conjuntamente con los procesos de burocratización, racionalización y especialización de la carrera y la estructura que la regula en todo su ámbito, no se mantuvieran las posibilidades de desarrollo del clientelismo y el predominio de criterios particularistas en los procesos, que sin ser ilegales, pueden atentar contra los sanos principios del universalismo, la imparcialidad y el predominio de la excelencia que deberían caracterizar al personal judicial.

El problema proviene de la estructura mixta o híbrida resultante del clientelismo y de las consecuencias negativas que a su vez ésta tiene sobre la profesionalización y tecnificación de una administración de justicia más diferenciada y especializada.

Las modificaciones a la estructura pueden quedar a medio camino por el predominio de patrones arcaicos de selección, elección, ascenso, estímulo y demás políticas de manejo del personal con funciones delicadas dentro del sistema. La agudización de esta

⁶¹ Hay señalamiento de indicadores de éstas y otras tendencias críticas que se observan en el Poder Judicial y en otros ámbitos de la administración de justicia, en la obra citada de SEGURA, *op. cit.*, nota 3, especialmente en los títulos II y IV; así como en el artículo de GUTIERREZ Carlos José, "La cúpula judicial", *Revista Judicial*, No. 21, año VI, setiembre 1981, p. 15-26.

contradicción entre tradicionalismo patrimonialista y modernización burocrática debe haberse agravado con el crecimiento del número de funcionarios, producto de la multiplicación de oficinas administrativas y la intensificación de la penetración territorial-demográfica de los tribunales y los procesos judiciales en general. Se está, pues, en presencia de un acelerado proceso de dilatación de la burocracia judicial, la cual puja por mayor influencia, poder y privilegios de diversa índole en sus distintos escalones y se prepara a consagrarlos por medio del proyecto de "Ley de Carrera Judicial", aprobado desde el 11 de julio de 1983 por la Suprema Corte y que permanece en la Asamblea Legislativa.⁶²

Hasta el momento, impera dentro del sistema, en sus estructuras, procesos y resultados operativos, una ecuación de aguda verticalización, centralización y concentración del poder decisorio, ejecutivo, correccional y disciplinario, lo cual podría estar entabando el funcionamiento de la administración de justicia. Curiosamente, al proceso de intensa diferenciación estructural con diversificación de funciones, con positiva institucionalización de las tendencias favorables a la especialización, a la profesionalización y la racionalización administrativa, no ha seguido una descentralización y desconcentración del poder de las decisiones y las actividades judiciales.

Desafortunadamente, las reformas emprendidas con buen ánimo y excelente propósito en los años anteriores llegaron tarde y su envergadura fue muy limitada, dada la inmensa acumulación de problemas.⁶³

En otras palabras, ante la masificación de los procesos con todas sus consecuencias, ha entrado de nuevo en crisis la justicia tradicional, así como el edificio que pretendía sustituirla o desplazarla parcialmente; esta crisis es de integración en el plano estructural y de eficacia-eficiencia en el operacional, y si no se detiene, puede generar, en esta misma década, una crisis global de legitimidad para el ordenamiento y la administración de justicia del país.

⁶² Proyecto número 9805, publicado en La Gaceta del 11 de enero de 1984, en espera en la Comisión de Asuntos Jurídicos, junto con otros 26 proyectos importantes de reforma al ordenamiento jurídico nacional.

⁶³ Debe señalarse que estos fenómenos no son en absoluto exclusivos de la administración de justicia (o pública) costarricense, sino que han sido observados a lo largo de América Latina durante el período desarrollista y de ascenso de los sectores urbanos medios. Véanse en este sentido los excelentes trabajos de RATINOFF Luis, "The New Urban Groups: The Middle Classes," en LIPSET S.M. y SOLARI Aldo, eds., *Elites in Latin America*, New York, Oxford University Press, 1967 y de TOMASSINI Luciano, "Aspectos institucionales del desarrollo latinoamericano," *Revista latinoamericana de ciencia política*, Vol.1, No.3, diciembre 1970. Además está decir que esta sucesión y acumulación de dificultades, entabamientos y prácticas rígidas, rutinarias y excesivamente formalistas está estrechamente ligada a ideologías y ordenamientos jurídicos que obedecen a tradiciones arcaicas, muchas veces heredadas del pasado ibérico y que contribuyen a que el Derecho y el conjunto de los procedimientos que prevalecen en las administraciones de justicia latinoamericanas hayan sido considerados como verdaderos valladares a la reforma y el desarrollo económico-social y político, tal como lo ha destacado magistralmente NOVOA MONREAL Eduardo *El derecho como obstáculo al cambio social*, México, Editorial Siglo XXI, 1983) y se reafirma en diversos artículos publicados en el número 92 de la *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, de abril-junio de 1978, dedicado al tema de la "Administración Pública y Cambio Social" en América Latina.

II. CONTEXTO SOCIAL: LA CRIMINALIDAD

No se puede hacer en pocas páginas una relación explicativa y exhaustiva del contexto social costarricense que interactúa con la administración de justicia, ni sobre las reacciones sociológicas que ésta hace nacer en la sociedad. Se ha creído más conveniente analizar con algún detenimiento el fenómeno de la criminalidad por varias razones. En primer lugar, porque constituye una preocupación importante del conjunto de la población en la inmensa mayoría de los países. En segundo lugar, porque el fenómeno criminal representa la razón de ser del sistema de justicia penal, imaginado y creado para traducir en forma institucional la reacción social ante el delito. Finalmente, porque, al existir lazos significativos entre las reacciones que suscitan las infracciones a la ley y las diversas concepciones que tiene la población de un país con respecto a su propia visión del mundo, al delito y a la pena, el análisis de algunos aspectos del hecho criminal puede esclarecer diversas facetas del funcionamiento del sistema de justicia. En efecto, de la misma manera que los ciudadanos "ordinarios" reaccionan en cierta forma ante la delincuencia (por ejemplo, reclamando de las autoridades competentes mayores esfuerzos en la prevención del delito o bien solicitando sanciones más severas), lo mismo hacen o pueden hacer los "actores", a quienes la sociedad ha encomendado la tarea de interpretar las leyes y de administrar justicia.

Los principales aspectos dignos de estudio con relación a la criminalidad están vinculados al sentimiento de inquietud e incluso de temor que la gente suele tener ante el crimen y que se atribuye principalmente al incremento de la delincuencia. Por ello, antes de indagar acerca del significado y de las consecuencias de tal sentimiento, conviene analizar la situación del país con respecto al fenómeno delictivo.

A. LA CRIMINALIDAD

La criminalidad es aquel fenómeno constituido por el conjunto de las infracciones que se cometen en un tiempo y lugar dados. Su medida es una empresa complicada, tanto por las dificultades que rodean la definición del término "delito", como por los múltiples aspectos materiales y técnicos que deben tomarse en consideración para proceder a tal medida. Entre estos últimos figuran los resultantes de la denominada "cifra negra" de la criminalidad, la inexistencia de estadísticas criminales o la escasa fiabilidad de las existentes, el hecho de que éstas sólo suelen tomar en cuenta la delincuencia "tradicional" y raramente sus formas más nuevas y preocupantes (delitos de cuello blanco y de las compañías transnacionales, contaminación ambiental, genocidio, etc.) y la selección que, en distintos niveles, efectúan determinados organismos del sistema de justicia encargados de recibir y calificar los casos entrados en ellos (policía, Ministerio Público, etc.), lo que justifica la hipótesis según la cual las estadísticas criminales representan más los modos de operar de tales organismos y las características de su clientela que la verdadera situación criminal del país. Por otra parte, y con las reservas anteriores, la medida de la criminalidad puede realizarse en varios niveles: policial, judicial y penitenciario.

En Costa Rica existen estadísticas de la criminalidad en los tres planos anteriormente

enumerados. Sin embargo, aquí sólo se utilizarán los datos del Organismo de Investigación Judicial (OIJ), aunque algunos delitos pueden ser denunciados ante cualquier oficina judicial del país y otros ser descubiertos directamente por la policía administrativa, sobre todo en los casos de flagrancia.⁶⁴

De acuerdo con los datos obtenidos sobre las denuncias recibidas entre 1983 y 1986 en las oficinas judiciales del país (véase el cuadro No. 1), se observa un ligero aumento en el número total de las denuncias presentadas entre 1983 y 1985, y una disminución en 1986. No parece haber tendencias significativas por provincias con respecto a este punto, sino que las oficinas judiciales de San José y Alajuela, por su mayor población, son las que más casos conocen cada año (casi la mitad en San José y un 12% en Alajuela).

Una tendencia oscilatoria se manifiesta igualmente en lo que atañe a las contravenciones recibidas en las alcaldías (véase el cuadro No. 2): ligero aumento en 1984 y disminución en los años posteriores. En cuanto a la distribución por provincias, puede notarse que las de Cartago y Guanacaste presentan una tendencia hacia la baja, mientras que la de San José experimenta un ligero incremento desde 1984 y que las demás siguen la pauta general del país.

Si se examina la criminalidad registrada oficialmente en forma más detallada (véase el cuadro No. 3), puede observarse que los delitos más frecuentemente denunciados son los hurtos y los robos, los cuales representaban en 1986 el 17,7% del total de los hechos delictivos denunciados y que estas infracciones disminuyen sistemáticamente durante los años estudiados. En cambio, se nota un incremento, asimismo sistemático, en la emisión de cheques sin fondos, en las lesiones culposas y en los actos de agresión. Sin embargo, la proporción de estos últimos delitos con respecto al conjunto de la criminalidad es poco importante (8% en el caso de lesiones culposas, 7% en el de cheques sin fondos, y 4% en el de las agresiones). Se nota que permanecen estacionarias las apropiaciones y retenciones indebidas, las estafas, las lesiones y los daños. Esta criminalidad se parece más a la de los países industrializados que a la prevaleciente en los países en desarrollo; en los primeros, el 10% aproximadamente de los delitos lo son contra las personas y el 80% contra la propiedad, mientras que en los segundos las proporciones respectivas son de un 45% en ambos casos. En Costa Rica, si se tiene en

⁶⁴ Los datos referentes a la criminalidad en Costa Rica han sido expresamente elaborados para este estudio por la Sección de Estadísticas del Poder Judicial. La bibliografía costarricense sobre el tema de la criminalidad es escasa, pudiendo citarse las obras siguientes: AGUILAR BLOISE Eduardo y al., *Crimen y delincuencia*, San José, Oficina de Información de la Casa Presidencial, 1977; ARIAS CESPEDES Ligia María y al., "El delito de cuello blanco en Costa Rica", Tesis de Licenciatura, Facultad de Derecho, UCR, San José, 1980; BENAVIDES LOPEZ Virgilio, "Panorama delictivo costarricense: población y factores socio-económicos", *Revista Judicial*, Vol. 9, No. 32, marzo 1985, p. 151-156; CASTILLO BARRANTES Enrique, "Industrialización, desarrollo y delincuencia violenta", *Revista de Ciencias Jurídicas*, No. 45, set.-dic. 1981, p. 49-88; GONZALEZ SOTO Ana Cecilia, "La delincuencia femenina oficialmente registrada en Costa Rica", Tesis de Licenciatura, Facultad de Derecho, UCR, San José, 1985; JENSEN Ann Magrit, *Características de la criminalidad femenina en tres países latinoamericanos: Panamá, Costa Rica y Colombia*, San José, ILANUD, 1980; MONTERO CASTRO Jorge Arturo, "El crimen y la delincuencia en Costa Rica", *Revista Mexicana de Ciencias Penales*, Vol. 2, No. 2, julio 1978-junio 1979, p. 87-96; NAVARRO SOLANO Sonia, *Estigmatización, conducta desviada y victimización en una zona marginada*, San José, ILANUD, 1983. Por la amplitud del tema y la particularidad de su problemática, se excluyó del estudio el tema de la delincuencia y del sistema de menores.

cuenta las infracciones indicadas en el cuadro No. 3, las proporciones son del 15% y del 41%.⁶⁵ En cuanto a ciertos delitos cualitativamente más graves que los ya mencionados, se evidencia que son cuantitativamente poco importantes: así, en 1986, hubo 131 homicidios (o sea el 0,4% del total de la criminalidad), aunque la tendencia es hacia el incremento de este tipo delictivo (113 en 1983, 112 en 1984, 126 en 1985 y 131 en 1986). También se registraron en 1986 un total de 402 violaciones (es decir, el 1,1 del conjunto), con una tendencia similar al alza (317 en 1983, 333 en 1984, 376 en 1985 y 402 en 1986). Con respecto a los delitos relacionados con las drogas, hubo en 1986 un total de 716 denuncias ante las oficinas judiciales (o sea, el 2,0% del total de la delincuencia oficial), siendo las tendencias en este campo oscilatorias; de dichas denuncias, más de la mitad fueron casos de simple tenencia y un 32% de tráfico.⁶⁶

⁶⁵ Naciones Unidas, Asamblea General, Prevención del delito y lucha contra la delincuencia, Informe del Secretario general, A/32/199, 22 septiembre 1977, p. 13.

⁶⁶ Datos elaborados por la Sección de Estadísticas del Poder Judicial, 1986.

Cuadro No. 1**Denuncias recibidas en las oficinas judiciales
según provincias por años (1983-1986)**

Provincias	1983 N (%)	1984 N (%)	1985 N (%)	1986 N (%)
San José	16.396 (47,7)	17.781 (50,6)	17.618 (49,5)	16.897 (48,1)
Alajuela	4.390 (12,8)	4.312 (12,3)	4.469 (12,6)	4.218 (12,0)
Cartago	2.557 (7,4)	2.331 (6,6)	2.621 (7,4)	2.761 (7,9)
Heredia	1.628 (4,7)	1.616 (4,6)	1.772 (5,0)	1.895 (5,4)
Guanacaste	2.779 (8,1)	2.473 (7,0)	2.697 (7,6)	2.956 (8,4)
Puntarenas	3.636 (10,6)	3.401 (9,7)	3.281 (9,2)	3.260 (9,3)
Limón	2.978 (8,7)	3.245 (9,2)	3.105 (8,7)	3.108 (8,9)
TOTAL	34.364	35.159	35.563	35.095

Fuente: datos elaborados por la Sección de Estadísticas del Poder Judicial, 1986. Estos datos sólo incluyen las denuncias que dan lugar a instrucción formal y citación directa, y excluyen las contravenciones y las acusaciones por querrela.

Cuadro No. 2
Contravenciones recibidas en las alcaldías
según provincias por años (1983-1986)

Provincias	1983 N (%)	1984 N (%)	1985 N (%)	1986 N (%)
San José	45.255 (46,4)	45.025 (44,9)	43.664 (46,9)	46.002 (49,7)
Alajuela	12.012 (12,3)	12.825 (12,8)	11.776 (12,7)	12.170 (13,1)
Cartago	15.062 (15,4)	13.622 (13,6)	10.567 (11,4)	11.270 (12,2)
Heredia	4.994 (5,1)	7.666 (7,6)	7.583 (8,2)	6.644 (7,2)
Guanacaste	5.710 (5,8)	5.601 (5,6)	5.008 (5,4)	3.967 (4,3)
Puntarenas	10.262 (10,5)	8.642 (8,6)	8.965 (9,6)	8.190 (8,8)
Limón	4.147 (4,2)	6.950 (6,9)	5.439 (5,8)	4.367 (4,7)
TOTAL	97.442	100.331	93.002	92.610

Fuente: datos elaborados por la Sección de Estadísticas del Poder Judicial, 1986.

B. El miedo al crimen

Numerosas investigaciones⁶⁷ indican que, en la mayoría de los países, el crimen se ha

⁶⁷ Véanse, como ejemplo, los estudios realizados en los países siguientes:

- a) Estados Unidos: *The Figgie Report on Fear of Crime*, 2 vol., Wilboughby, Ohio, A.T.O. Inc., 1980;
- b) Canadá: Y. BRILLON et al., Les attitudes du public canadien envers les politiques criminelles, *Les Cahiers des Recherches Criminologiques*, No. 1, C.I.C.C., Universit de Montréal, 1984;
- c) Francia: *Réponses la violence*, rapport du Comit présid par Alain PEYREFITTE, 2 vol., Paris, Presses Pocket, 1977;
- d) Gran Bretaña: M. HOUGH y P. MAYHEW, *The British Crime Survey: First Report, Home Office Research Study* No. 76, London, H.M.S.O., 1983;
- e) España: "Informe sobre la encuesta de victimización julio 1978)", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 1978, n. 4, p. 223-278.
- f) América Latina, véanse entre otros:
 - RODRIGUEZ MANZANERA, Luis, "Victimización en una ciudad mexicana", *ILANUD al Día*, año 9, no. 10, 1981, p. 77-81;
 - "Víctimas de delitos en el área metropolitana de Panamá", Instituto de Criminología, Universidad de Panamá, 1975;
 - La Administración de Justicia en Honduras, Informe final, Tegucigalpa, mayo 1987, p. 34-38.

convertido en una de las principales preocupaciones de los ciudadanos e incluso, para una proporción considerable de los mismos, en fuente de inquietud y de miedo.

Cuadro No. 3
Denuncias recibidas en las oficinas judiciales
según los delitos más numerosos por años
(1983-1986)

Delitos	1983 N (%)	1984 N (%)	1985 N (%)	1986 N (%)
Hurto	4.874 (14,2)	4.543 (12,9)	4.100 (11,5)	3.694 (10,5)
Robo	3.620 (10,5)	3.210 (9,1)	2.780 (7,8)	2.536 (7,2)
Les. culposas	2.176 (6,3)	2.250 (6,4)	2.519 (7,1)	2.751 (7,8)
Cheques sin fondos	1.968 (5,7)	2.863 (8,1)	3.137 (8,8)	2.408 (6,9)
Aprop. indebida	1.902 (5,5)	1.735 (4,9)	1.784 (5,0)	1.814 (5,2)
Estafa	1.554 (4,5)	1.674 (4,8)	1.595 (4,5)	1.450 (4,1)
Retención indeb.	1.549 (4,5)	1.797 (5,1)	1.655 (4,7)	1.457 (4,2)
Lesiones	1.327 (3,9)	1.347 (3,8)	1.314 (3,7)	1.292 (3,7)
Daños	965 (2,8)	954 (2,7)	992 (2,8)	1.073 (3,1)
Agresión	715 (2,1)	1.099 (3,1)	1.309 (3,7)	1.443 (4,1)
Otros	13.714 (39,9)	13.687 (38,9)	14.378 (40,4)	15.177 (43,2)
TOTAL	34.364	35.159	35.563	35.095

Fuente: datos elaborados por la Sección de Estadísticas del Poder Judicial, 1986.

La preocupación de los ciudadanos ante el crimen puede situarse en distintos niveles de la realidad social. En un primer plano, la comunidad suele tener una opinión determinada sobre el volumen y la evolución de la criminalidad en el país, en la ciudad y en el barrio, así como acerca de la importancia del fenómeno criminal con respecto a otros problemas sociales. Pero en general, los conocimientos que los ciudadanos poseen sobre tal situación son vagos e incorrectos y en numerosos casos, la imagen que tienen de la delincuencia y del

delincuente est estrechamente vinculada a juicios de valor y a estereotipos. En un segundo plano, la población suele hacerse cierta idea de la amplitud del riesgo de ser personalmente víctima de algún delito, así como de la evolución de dicho riesgo en el tiempo. En ambos casos, la percepción y las reacciones de los ciudadanos ante el fenómeno criminal están más o menos relacionadas con ciertas variables individuales y sociales (zona, edad, sexo, profesión, etc.).

1. La opinión sobre la criminalidad

Las encuestas realizadas entre abril y mayo de 1986 evidencian que para casi una cuarta parte de la población (el 23,2%), la criminalidad constituye el principal problema social. En cambio, los diversos actores del sistema de justicia estimaron (con la excepción de los jueces, que lo situaron en el tercer lugar), que el tema de la criminalidad ocupa el quinto o sexto rango (con porcentajes inferiores al 10%). Finalmente, para los reos la cuestión de la criminalidad apenas parece inquietarles, ya que solamente el 0,9% de los entrevistados la mencionaron⁶⁸ (véase el cuadro No. 4).

Cuadro No. 4

**Opinión sobre los principales problemas sociales
(en porcentajes)**

Problemas	Nac.	Jueces	Fiscales	Def.P.	Abog.	Reos
Criminalidad	23,2	14,3	3,1	7,7	9,3	0,9
Costo vida	16,8	18,8	28,1	23,1	23,6	40,0
Vivienda	16,4	6,8	12,5	7,7	11,0	3,4
Desempleo	13,5	14,3	9,4	12,8	9,9	20,9
Pobreza	10,2	12,0	18,8	15,4	16,5	4,3
Refugiados	9,4	6,0	-	-	4,9	15,4
Pérdida valores	3,4	18,0	15,6	15,4	14,3	2,8
Educación	1,3	5,3	3,1	7,7	4,4	5,5
Salud	1,1	-	3,1	-	-	2,8
Otros	1,7	3,0	3,1	5,1	3,8	-
NS/NR	3,1	1,5	3,1	5,1	2,2	4,0

Según esas encuestas, el 91,3% de la población (y una proporción similar de los actores del sistema de justicia) considera que la delincuencia ha aumentado en los últimos años, atribuyéndo ese incremento al desempleo (un 40,1% del porcentaje anterior), al uso de

⁶⁸ Conviene indicar aquí que, cuando en las encuestas realizadas en otros países se menciona expresamente la categoría "criminalidad", ésta aparece como uno de los principales problemas que inquietan a la ciudadanía; en cambio, cuando no se menciona, pocos ciudadanos se refieren a ella, lo cual parece significar que este tema no ocupa una plaza preponderante entre las inquietudes diarias de la población, que son fundamentalmente la economía (inflación, desempleo), la salud y la familia. También conviene mencionar que la población costarricense, al referirse al término "criminalidad", parece estar haciéndolo a ciertas infracciones específicas particularmente preocupantes por ser consideradas como graves: se trata sobre todo del homicidio, de la violación y de las infracciones contra la propiedad (en especial, robo y hurto).

drogas (un 37,1%), a la ineficacia policial (un 6,7%) y a la poca severidad de los jueces (un 5,0%). Debido posiblemente a su tendencia más conservadora o por el hecho de formar parte del establishment, para los actores del sistema de justicia, la pérdida de los valores tradicionales ocupa el segundo o el tercer rango entre las causas del aumento de la criminalidad, mientras que, para los reclusos, la pobreza y el uso de drogas vienen en primer plano (véase el cuadro No. 5). Los resultados de otra encuesta realizada en marzo de 1987 corroboran estos datos; en materia de seguridad personal, el 57% de los entrevistados manifestó que la situación había empeorado en el transcurso del último año, y al ser interrogados sobre cuáles fueron las noticias de mayor impacto en el período previo a la encuesta, destacaron con un 22% los robos y las violaciones.⁶⁹

Si se considera como un indicio de medida de la criminalidad la cantidad de denuncias que llegan al sistema de administración de justicia, puede observarse que no ha habido ningún incremento significativo en los últimos cuatro años en lo que respecta al conjunto de la criminalidad. Los únicos aumentos conciernen los cheques sin provisión de fondos, las lesiones culposas y los actos de agresión, delitos que, como ya se ha indicado, sólo representan proporciones poco importantes de la totalidad de las infracciones denunciadas (véanse los cuadros Nos. 1 y 2). Sin embargo, ha habido un incremento notable de la delincuencia si se tiene en cuenta un plazo temporal mayor, es decir desde 1970.

Por otra parte, la inquietud ante este fenómeno social suele atribuirse a la percepción que tienen numerosos ciudadanos de la seguridad en ciertos lugares, incluso su propio barrio. A este respecto, las dos terceras partes (el 64,5%) de los interrogados consideran seguro el lugar en donde residen; en cambio, la proporción es inferior en lo que atañe a jueces (44,4%), abogados (43,4%), defensores públicos (38,5%) y, sobre todo, fiscales (28,1%). En relación con la muestra nacional, no parece haber diferencias significativas según regiones, sexo, edad y ocupación relacionadas con este sentimiento de seguridad que caracteriza a la población del país. Lo anterior no concuerda con los datos obtenidos en encuestas parecidas realizadas en otros países, de acuerdo con los cuales las mujeres, las personas de cierta edad, los residentes en las zonas metropolitanas y la clase alta sienten mayor temor ante el crimen.⁷⁰

Cuadro No. 5

Opinión sobre las causas del aumento de la criminalidad

⁶⁹ Se trata de la encuesta de opinión pública No. 25 de la Consultoría Interdisciplinaria en Desarrollo S.A. (CID), afiliada a la compañía internacional Gallup, la cual tuvo lugar entre el 1 y el 18 de marzo de 1987. La muestra estuvo compuesta por 1.235 ciudadanos, 615 de ellos en la aglomeración metropolitana y 620 en el resto del país. Como puede verse, y contrariamente a lo que han podido sostener ciertos autores, Costa Rica no pertenece a la categoría de países para los cuales el crimen no constituye una obsesión (ADLER Freda, *Nations Not Obsessed with Crime*, Littleton, Colorado, 1983).

⁷⁰ Véase la bibliografía de la nota 66.

(en porcentajes)

Causas	Nac.	Jueces	Fiscales	Def. P.	Abog.	Reos
Desempleo	40,1	31,5	25,0	27,4	25,7	1,1
Drogas	37,1	15,3	7,3	12,8	11,0	5,7
Ineficacia policial	6,7	6,4	9,4	12,8	11,6	2,1
Juez poco severo	5,0	2,0	5,2	1,7	7,0	2,3
Demasiados extranjeros	4,3	6,1	5,2	6,0	10,5	2,3
Prisiones poco severas	3,4	8,4	9,4	5,1	4,2	1,9
Pérdida de valores	2,2	13,8	17,7	21,4	14,2	2,3
Crecimiento población	-	4,6	11,5	2,6	1,5	-
Pobreza	-	0,5	3,1	2,6	1,3	13,8
Otros	0,6	5,7	6,2	2,5	7,0	2,2
NS/NR	5,9	5,6	11,5	5,2	5,9	66,3

Nota: los porcentajes indican el promedio ponderado.

2. Las experiencias de victimización

Los datos anteriores no bastan para explicar el sentimiento de temor o inseguridad de los ciudadanos ante el fenómeno criminal. La imagen que predomina de la delincuencia en los países industrializados suele ser, como ya se indicó, la de sus formas violentas (homicidios, atracos, violaciones, etc.). Se da en general la paradoja de que el riesgo real de ser personalmente víctima de un delito de esta naturaleza es muchísimo menor que el de serlo de una infracción contra el patrimonio, categoría numéricamente más importante que la primera.

En Costa Rica, la población siente temor sobre todo de ser víctima de los delitos de robo (en la casa y en la calle) y, en menor medida, de violación, de ataque con un arma y de estafa (véase el cuadro No. 6). Con algunas excepciones, puede observarse que la victimización real no corresponde al temor de ser víctima de los delitos mencionados. En 1985, el 20% de la población declaró haber sido víctima de algún delito; en la encuesta realizada en marzo de 1987 por CID, dicha proporción fue similar (un 19%). Así, el miedo ante los principales delitos coincide con la realidad, ya que el hurto y el robo son las infracciones más frecuentemente denunciadas ante las oficinas judiciales del país.

3. La adopción de medidas de protección

El sentimiento, real o injustificado, de miedo ante el crimen suele engendrar reacciones afectivas, dar lugar a importantes cambios de conducta con vistas a protegerse de la criminalidad y tener repercusiones sociales de cierta transcendencia.

Las conductas que la población adopta más frecuentemente para precaverse del delito o para reducir su volumen e impacto son numerosas y variadas. Las más importantes consisten en emprender acciones encaminadas a disminuir la exposición personal a la delincuencia (por ejemplo, evitar salir solo de noche o no pasar por lugares poco frecuentados), adoptar medidas de seguridad con objeto de disminuir la vulnerabilidad de las personas o hacer más difícil el acceso a sus bienes (practicar deportes de combate, adquirir perros o armas, instalar cerraduras o sistemas de alarma, marcar los objetos de valor, etc.), solicitar e intercambiar informaciones (con la policía, los vecinos o grupos victimizados), organizar medidas colectivas de protección (patrullas de vecinos, recurso a cuerpos privados de seguridad, etc.) y solicitar la intervención severa de los poderes públicos.

Cuadro No. 6

Opinión sobre los delitos más probables y victimización efectiva (en porcentajes)

Delito	Nac.	Jueces	Fiscales	Def. P.	Abog.
Robo casa	29,6 (6,8)	40,6 (14,3)	46,9 (28,1)	46,2 (2,6)	37,9 (14,3)
Robo calle	25,7 (8,0)	41,4 (19,5)	43,8 (12,5)	48,7 (20,5)	45,6 (20,3)
Violación	8,2 (0,4)	4,5 -	-	5,1 -	2,2 (0,5)
Ataque arma	3,4 (0,9)	3,8 (1,5)	-	-	3,8 (1,1)
Estafa	2,3 (1,9)	1,5 (0,8)	6,3 (3,1)	-	3,8 (2,2)
Homicidio	1,9 (0,1)	0,8 -	-	-	0,5 -
Robo trabajo	1,5 (1,6)	0,8 (0,8)	-	-	2,2 (3,3)
Otro	1,4 (0,2)	4,5 -	-	-	1,1 (2,2)
NS/NR/NA	26,1 (80,0)	2,3 (63,2)	3,1 (56,3)	- (71,8)	2,7 (56,0)

Nota: la primera cifra indica el temor o expectativa de ser víctima de un delito; la cifra entre paréntesis, el porcentaje de personas que efectivamente han sido víctimas.

La principal medida de protección adoptada en el país consiste en la instalación de rejas (el 38,4% de la población y aproximadamente el 80% de los diversos actores del sistema de justicia), seguida por la adquisición de un perro para defender la casa (un ciudadano de cada cinco y más del 25% de dichos actores). También se utilizan, aunque en menor medida, los servicios de un vigilante (12% y 40% aproximadamente) y la compra de un arma (10% y

25%). La organización entre vecinos es un recurso empleado sobre todo por la población, los abogados y los jueces (un 15%) y la instalación de un sistema de alarma, entre jueces y abogados (10% y 20%). Finalmente, muy pocas de las personas entrevistadas parecen solicitar la ayuda de la policía con fines preventivos (entre el 6% y 7% de ciudadanos y abogados y el 2.5% de jueces y defensores públicos).

C. Conclusión

La sociedad se ve constreñida a pagar cierto tributo al crimen, ya que la criminalidad es un producto no deseado de la organización socio-política y económica de un país. Pero, ¿qu "cantidad" y qu "calidad" de delincuencia puede tolerar un país sin que sus estructuras fundamentales sean puestas en peligro? Esa es una de las tareas prioritarias a emprender.

Si se tienen en cuenta los datos oficiales anteriormente analizados, no parece que un peligro semejante exista por el momento en Costa Rica. En cambio, si se toman en consideración otros criterios, tales como las opiniones de los ciudadanos o los títulos y editoriales de la prensa escrita (en estos se suelen utilizar expresiones radicales tales como "la embestida del delito", "ola de criminalidad", "incontenible ola de asaltos", "se agiganta, cuantitativa y cualitativamente, el señorío de los delincuentes", "ticos abrumados por la inseguridad", "San José en manos del hampa", etc.),⁷¹ el panorama delictivo aparece particularmente sombrío y preocupante.

Es responsabilidad del gobernante interesado por el problema de la delincuencia, de su control y tratamiento, optar por una política de lucha contra el crimen basada en datos reales y no en emociones o sentimientos a menudo manipulados y exacerbados. Sin embargo, con base en las declaraciones públicas de los dirigentes del país, pensamos que desafortunadamente éstos parecen privilegiar los argumentos emotivos y los ejemplos espectaculares como base para resolver el problema de la delincuencia.

⁷¹ Véanse, por ejemplo, en los dos últimos años, *La Nación* del 24 de junio de 1987 (editorial), del 25 de marzo de 1986 y del 3 y 18 de noviembre de 1987 y *La República* del 22 de junio, del 10 de abril y del 27 de marzo de 1986 (editorial y p. 9).

TERCERA PARTE: DESCRIPCION DEL SISTEMA PENAL

I. ACTORES

Ya se ha indicado en la sección metodológica el sentido que se atribuye a la expresión "actor" del sistema de justicia, así como las dos principales categorías que se han elaborado para una adecuada descripción de tal sistema.

A. ACTORES RELACIONADOS CON EL SISTEMA PENAL

Existe un primer grupo de actores cuya implicación en el sistema penal se hace en un plano indirecto y lejano aunque fundamental. Entre ellos, los organismos y personas encargadas de la importante misión de preparar y promulgar las leyes y otras disposiciones legales destinadas a regir el conjunto del sistema. Otros son los que aseguran -o pretenden asegurar- una mejor calidad de los servicios prestados proponiendo o garantizando una formación de alto nivel a las distintas personas que trabajan en dicho sistema. Un tercer grupo incluye las diversas instancias cuya tarea primordial es -o debería ser- ejercer un control eficaz sobre el mismo.

1. La producción normativa

La función de preparar, redactar, promulgar, modificar y derogar las normas que rigen, regulan y controlan el conjunto del sistema penal corresponde a los poderes Legislativo y Ejecutivo. De ellos depende, pues, que la estructura y el funcionamiento del sistema est en concordancia con la realidad social del país, que exista flexibilidad y prontitud razonable en la solución de los problemas que le son encomendados, que haya posibilidad de enmendar los errores detectados, que se consolide el Estado de Derecho y que, con él, adquiera legitimidad el sistema de justicia.

La Asamblea Legislativa

En principio, el parlamento es la representante del pueblo y el único organismo con poder de legislar en su nombre. Al ser asimismo el foro donde las fuerzas políticas de la nación, organizadas en partidos, plantean sus proyectos políticos, es el órgano de discusión permanente y cumple funciones de control sobre las actividades del Poder Ejecutivo.

La Asamblea Legislativa es un órgano unicameral, compuesto por 57 diputados elegidos provincialmente, mediante sufragio directo y universal, por un período de cuatro años, no pudiendo ser reelectos en períodos consecutivos.

Por razones de trabajo legislativo, los miembros del Plenario se dividen en seis

comisiones permanentes ordinarias, especializadas en razón de la materia (Asuntos Hacendarios, Gobierno y Administración, Asuntos Económicos, Asuntos Sociales, Asuntos Jurídicos y Asuntos Agropecuarios y Recursos Renovables). El Presidente de la Asamblea es quien tiene la potestad de ubicar a los diputados en las distintas comisiones.

Amén de la función evidente de la elaboración del marco normativo del país, la Asamblea Legislativa ejerce diversas funciones relacionadas con la administración de justicia, por ejemplo, el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, la creación de los tribunales del país y la aprobación del presupuesto para el sector.

Por mandato, la Asamblea debe consultar a la Corte Suprema todos aquellos proyectos de ley relativos a la organización y funcionamiento del Poder Judicial, con la obligación de seguir el criterio de este Poder, salvo que cuente para no hacerlo con el voto de las dos terceras partes de los diputados. En el caso de proyectos de ley vetados por el Ejecutivo por razones de inconstitucionalidad, la Asamblea también está obligada a enviarlos a la Corte Suprema de Justicia, para que ésta resuelva.

Las comisiones permanentes encargadas de estudiar los proyectos de leyes referentes a la administración de justicia son la de Asuntos Sociales y la de Asuntos Jurídicos. La Comisión de Asuntos Sociales estudia los proyectos de ley relativos al régimen laboral, de seguridad social y de protección de los empleados públicos; la de Asuntos Jurídicos es la comisión permanente de menos importancia política en la Asamblea, siendo la encargada de conocer proyectos de carácter técnico-jurídico.

En este Poder, el proceso de elaboración normativa presenta cuatro etapas: iniciativa, discusión, aprobación y sanción y publicación.

La primera etapa se inicia con la presentación de proyectos de ley a la Asamblea, cuyo contenido puede proponer la modificación, la supresión o la interpretación de una ley preexistente a la creación de una nueva. La iniciativa puede provenir del Ejecutivo o de los propios diputados en el período de sesiones ordinarias, que duran seis meses divididos en dos períodos (del 1 de mayo al 31 de julio y del 1 de setiembre al 30 de noviembre). En los espacios de receso, el Poder Ejecutivo puede abrir un período de sesiones extraordinarias en las cuales, salvo las excepciones previstas por la Constitución, sólo se conocerán los proyectos remitidos por el Ejecutivo.

La segunda fase, la de discusión, se da primero en la comisión respectiva y luego en el Plenario. Así presentado un proyecto de ley, éste es remitido a una de las comisiones permanentes para estudio; luego de agotarse la discusión, la comisión respectiva elabora un dictamen de mayoría (afirmativo o negativo) y uno o varios informes de minoría. Seguidamente, el proyecto, con los dictámenes adjuntos, se pasa a Plenario para discusión en tres debates, que deben realizarse en días distintos.

Discutido el proyecto en tercer debate, da comienzo la tercera etapa del proceso. El

proyecto se somete a votación y si obtiene la mayoría de votos exigida por la Constitución, queda aprobado. Generalmente la aprobación de una ley se obtiene con mayoría absoluta de votos; sólo para ciertos casos se exigen las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea.

La cuarta fase se inicia con el envío del proyecto aprobado al Poder Ejecutivo para que éste lo sancione o lo vete. Si acepta el proyecto, lo sanciona y ordena su publicación, luego de la cual el proyecto se convierte en ley de la República, pero el Ejecutivo puede rechazarlo utilizando el derecho de veto por razones de oportunidad o de inconstitucionalidad, devolviéndolo a la Asamblea Legislativa. Si se trata de un veto por razones de oportunidad, la Asamblea, con el voto de dos tercios de sus miembros, puede resellar el proyecto y así convertirlo en ley. Si es vetado por razones de inconstitucionalidad y la Asamblea no acepta las razones del Ejecutivo, el proyecto debe enviarse a la Corte Suprema, para que sea ésta la que, en definitiva, decida la controversia (véase Flujograma No. 1).

La producción legislativa ha disminuido sustancialmente en los últimos años, en especial si se la compara con la anterior a los años setenta, cuando el promedio anual era de 154 proyectos de ley aprobados, período donde hubo años en que el número de proyectos aprobados pasó de los doscientos.⁷² En los últimos seis años, 1981 resultó ser el año más productivo, y 1985 el menor. Ambos años fueron de plena efervescencia electoral, pero en 1985 la producción disminuyó a casi un quinto de la producción de 1981. Esa disminución contrasta con el aumento ocurrido con la inclusión de normas generales en las leyes de presupuesto. En el presupuesto aprobado para 1986, éstas alcanzaron el número de 337, que contrasta notoriamente con las 36 leyes aprobadas en el mismo año. Los datos indicados permiten deducir que la Asamblea Legislativa se ha ido desviando del proceso ordinario de producción de leyes y ha ido volcando su función normativa hacia las discutidas normas generales de presupuesto. Este fenómeno trae consigo una serie de implicaciones. Entre las más serias se puede apuntar que estas normas se han caracterizado por legislar a favor de intereses de determinados grupos, tratando de cumplir con compromisos adquiridos con la clientela electoral y que rara vez están dirigidos a velar por los intereses nacionales. Además, como ya se indicó anteriormente, estas normas reciben menos atención y discusión de parte de los diputados.

⁷² GUTIERREZ Carlos José, *El funcionamiento del sistema político*, San José. Editorial Juricentro, 1979, p. 90-91.

Flujograma No. 1

La formación de las leyes



El descenso en la presentación de proyectos también ha sido notorio en los últimos años. En 1982 se presentaron 148 proyectos, en 1983 este número subió hasta 253, volvió a bajar en 1984 a 178, mantuvo el descenso en 1985 (138) y parece haber caído aún más en 1986, durante la primera mitad del cual sólo se han presentado 19 proyectos. El descenso en la presentación de proyectos es, sin embargo, inferior a la disminución en su aprobación. Entre los proyectos presentados y los aprobados se dio una diferencia de un 12,8% en 1982, de un 60,8% en 1983, de un 75,2% en 1984 y de un 73,9% en 1985.

Uno de los factores que ha afectado la cantidad y calidad de la producción normativa es la carencia de recursos humanos y materiales, ya que la Asamblea Legislativa carece de un sistema moderno de información y de personal técnico para el apoyo de sus funciones.⁷³

El Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo quien, por medio de instituciones específicas, se involucra en la justicia penal (por lo que de ello se trata en capítulos posteriores), es también un productor de normas que inciden fundamental e indirectamente en la administración de justicia.

En su quehacer administrativo y de Gobierno, realiza una serie de funciones específicas relacionadas con el sistema de justicia: ejerce el derecho de gracia o indulto; tiene a su cargo la función de preservar el orden, la defensa y la seguridad del país y resguardar las libertades públicas; propone proyectos de ley a la Asamblea Legislativa y sanciona las leyes votadas en el parlamento, ordenando su publicación.

Su actividad está sometida al control de legalidad del Poder Judicial, estando aquél obligado a ejecutar y hacer cumplir las decisiones emanadas de éste. En este sentido, el Poder Judicial es garante de las libertades individuales y en definitiva el árbitro de la legalidad. Los recursos de Amparo, de Hábeas Corpus, de Inconstitucionalidad y la jurisdicción contencioso-administrativa son los medios existentes para impugnar resoluciones administrativas del Poder Ejecutivo.

De los ministerios existentes, los de Justicia, Seguridad Pública, Gobernación y Obras Públicas y Transportes están involucrados con el sistema de administración de justicia. Otros, como el Hacienda, Educación, Economía y Comercio y Trabajo, poseen asimismo una cierta relación con el sistema.

Al Ministerio de Justicia y Gracia le corresponde mantener las relaciones oficiales con el

⁷³ GROSS ESPIEL Hector, "Crisis Parlamentaria", ponencia presentada ante el Primer Simposio Nacional sobre el Parlamento, San José, Costa Rica, marzo de 1987. El Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea, consciente de la falta de información que frecuentemente sufren las comisiones, planteó, desde 1978, la necesidad de crear un sistema de información computarizado sobre leyes y proyectos de ley. El sistema se diseñó y se precisaron las necesidades de equipo, pero hasta el momento el Directorio de la Asamblea no le ha dado financiamiento.

Poder Judicial, tramitar los indultos y encargarse de la ejecución de las penas impuestas por los tribunales a través de la Dirección General de Adaptación Social, la cual maneja todo el sistema penitenciario del país. Además, mediante la Procuraduría General de la República, le corresponde la defensa del Estado y de sus funcionarios cuando éstos son acusados penalmente.

El Ministerio de Seguridad y el de Gobernación tienen bajo su responsabilidad los cuerpos de policía administrativa existentes en el país, y el de Obras Públicas y Transportes, la Policía de tránsito.

Por disposiciones legales, otros órganos de ministerios, Poder Ejecutivo e instituciones autónomas se encuentran ligados al sistema de administración de justicia. En esta situación se hallan el Departamento de Control de Precios del Ministerio de Economía y Comercio; el Tribunal de Carrera Docente del Ministerio de Educación; la Dirección de Asuntos Laborales y la Inspección de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; la Oficina de Leyes y Decretos de la Presidencia de la República; el Patronato Nacional de la Infancia; el Instituto de Desarrollo Agrario y el Tribunal de Servicio Civil.

Aunque se atribuye casi exclusivamente al Poder Legislativo la función normativa, el Poder Ejecutivo juega un papel sumamente importante con respecto a esta función a través de la promulgación de decretos o reglamentos. Estos actos poseen alcance normativo, a diferencia de los acuerdos o resoluciones, que se refieren a actos concretos o a decisiones sobre reclamaciones administrativas.

El proceso de elaboración de un decreto est regulado por la Ley General de la Administración Pública. Se inicia con la elaboración del proyecto por el ministerio competente, siendo luego sometido a la consideración de los sectores afectados, los cuales, en audiencias establecidas al efecto, pueden exponer sus críticas y opiniones. Seguidamente el ministerio, en los casos en que sea necesario, pasa a reelaborar el proyecto, incluyendo las modificaciones que considere pertinentes y lo prepara para la firma del ministro. Firmado el proyecto, es remitido a la Oficina de Leyes y Decretos de la Presidencia de la República, la cual lo revisa formalmente y lo envía para la firma del Presidente. Cumplido este requisito, el decreto deviene vigente a partir de su publicación en el diario oficial La Gaceta.

En el período 1980-1986 (I semestre), los ministerios de Justicia, Seguridad y Gobernación produjeron en conjunto un promedio de 9,7 decretos por año, importantes para la administración de justicia, equivalentes a un 17,3% de la producción normativa total de esos ministerios. El Ministerio de Justicia elaboró 4,8 decretos por año, Seguridad 2,3 y Gobernación 2,6. Cabe señalar que, en términos cuantitativos y sin entrar a considerar la calidad de los decretos, de 1982 a 1984 la producción normativa relevante para el sistema de justicia sufrió una merma considerable, llegando a su punto más crítico en 1984 pero volviendo a subir en 1985. Durante el mismo periodo, la producción legislativa sufrió un fenómeno semejante, con la diferencia de que la productividad legislativa siguió bajando en 1985.

La adecuación de las normas a la realidad social

La evolución social, al generar nuevos y complejos problemas, algunos de los cuales necesitan la intervención del sistema de justicia, se encuentra a menudo con un vacío legislativo o con una legislación inadecuada. Esta situación suele provocar una labor de producción normativa destinada a formular soluciones que favorezcan la adecuación del sistema a las realidades y necesidades del país. En este sentido, se han promulgado en los quince últimos años cuerpos legales de gran importancia, tales como el Código Penal (1970), el Código Tributario (1971), el Código de Procedimientos Penales (1973), la Ley Orgánica del Organismo de Investigación Judicial (1974), la Ley de Protección al Consumidor (1975) y el Código de Familia (1978).

Esta producción normativa ha generado nuevos problemas por la forma en que usualmente se ha procedido, es decir, legislando por la vía de la adición. Ello ha producido una normativa dispersa, casuística, a veces contradictoria y asistemática. En lugar de replantearse en forma global la legislación vigente, para producir nuevas leyes completas y generales, lo usual es adoptar reformas parciales bajo la presión momentánea y circunstancial de grupos y sectores interesados o de situaciones específicas, creando a veces un desbalance normativo y nuevos problemas a otros sectores o grupos.

En sentido contrario y paradójicamente, se nota en otros aspectos una falta evidente de legislación básica y sobre todo de normas que regulen su aplicación concreta. En el sector policial, esta falta de regulación se refleja no solamente en la multiplicidad y diversidad de cuerpos policiales, sino asimismo en la carencia de leyes orgánicas y de reglamentos que definan la estructura interna, las atribuciones y funciones de los entes policiales y la coordinación entre ellos.⁷⁴ En el ámbito judicial, la falta de una ley orgánica del Ministerio Público y de una Ley del Servicio Judicial, cuyos proyectos aún están pendientes de estudio y aprobación en la Asamblea Legislativa, son otros tantos ejemplos de la carencia de normativa. Sin embargo, es el sector penitenciario el que constituye una de las áreas en que la falta de legislación y reglamentación incide más directamente en el funcionamiento del sistema de justicia penal. No puede justificarse que toda la actividad penitenciaria descansa primordialmente, además de la Ley General de Adaptación Social, en un reglamento que fue promulgado únicamente para un sólo centro de tratamiento y que adolece ya de importantes deficiencias jurídicas y técnicas, por lo que se ha vuelto inoperante.

⁷⁴ A finales de julio de 1987, el Presidente de la República anunciaba públicamente una serie de medidas relacionadas con la Policía. Entre ellas cabe destacar las siguientes: la creación de un Consejo Superior Conjunto de Seguridad y Policía, integrado por los ministros de la Presidencia, Seguridad Pública y Gobernación y el director de Inteligencia y Seguridad Nacional e Interpol y adscrito al Ministerio de la Presidencia, el cual velar por la mejor coordinación de la policía y la adopción de las medidas necesarias para mejorar los niveles de seguridad de la población; la asignación a la Guardia Civil del patrullaje en los cascos urbanos y a la Guardia de Asistencia Rural (GAR) la vigilancia de las poblaciones del interior; la supresión de la terminología y de la simbología militares; y la creación de una escuela única para la capacitación y entrenamiento de todos los agentes policiales del país.

2. La formación legal

La calidad de las decisiones que adoptan los distintos actores del sistema de justicia penal depende en gran medida de las características personales de éstos y, en particular, de la formación recibida. Como en la mayoría de los casos al personal de la administración de justicia se le exige una formación jurídica, sobre ésta versar este apartado, reservándose para los capítulos correspondientes el tratamiento del tema aplicado a otros actores que no posean este tipo de formación (policía, sistema penitenciario).

En general, la formación jurídica se imparte en una universidad estatal y cuatro escuelas privadas. Sin embargo, para los fines de un estudio sobre el conjunto del sistema de administración de justicia no debe considerarse a la universidad únicamente en su estricta función de capacitación sino también como embudo de acceso a la profesión y como moldeador de actitudes hacia su práctica.

Hasta 1976 la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica (UCR) era la única escuela de esta disciplina. En previsión de una eventual saturación del mercado y ante la avalancha de estudiantes, se comenzaron a aplicar políticas de restricción del cupo a partir de 1977, fijándose el número anual de admisiones en unos 250 estudiantes, que es la cantidad que desde entonces admite anualmente la Facultad de Derecho de la UCR. La lista de admitidos se confecciona con base en las calificaciones que hayan obtenido en el examen general de admisión a la universidad los solicitantes de cupo en la Facultad de Derecho.⁷⁵ Sin duda debido a que la política de cupo restringido impuesta en la UCR no tuvo el efecto deseado en el mercado laboral del abogado, se abrieron nuevas posibilidades de estudio del Derecho al crearse, en 1976, la Universidad Autónoma de Centroamérica, que actualmente cuenta con cuatro escuelas de Derecho, dado su sistema de colegios asociados.

Si bien los criterios de ingreso a la Facultad de Derecho de la UCR pretenden ser estrictamente académicos, lo cierto es que dependen en gran medida de factores extra-académicos; así, si se toma como parámetro económico el colegio de procedencia del estudiante, el examen de la lista de admitidos a esta Facultad en 1987 permite establecer que un 47,4% de los estudiantes provienen de colegios privados y el resto de colegios públicos. Estos datos deben compararse a los porcentajes correspondientes de la totalidad de egresados de la educación secundaria, según los cuales sólo el 15% del total provienen de colegios privados o semioficiales, lo que indica que la representación porcentual de éstos es mucho mayor. Por ello, la selección académica resulta ser también una selección socioeconómica, si se toma en cuenta que el colegio de procedencia denota, en principio, un cierto estatus económico y social.⁷⁶ En la UACA, la selección es abiertamente económica, ya que no

⁷⁵ Actualmente, las solicitudes de ingreso son alrededor de 1.500 anuales, y la nota mínima de admisión en 1987 fue de 81 sobre 100.

⁷⁶ Debe notarse, sin embargo, que en el caso de la UCR, el costo de los estudios es menor y existen posibilidades altas de una beca total o parcial. También debe tomarse en consideración que la UACA otorga algunas becas a sus alumnos y que muchas veces el obstáculo de un mayor costo económico es superado por personas de estratos sociales que anteriormente no tenían acceso a la educación superior (FISHMAN ZONZINSKI Luís, "La

existen más requisitos de ingreso que la presentación del título de secundaria, el pago de la matrícula y la consecución de cupo según el orden de presentación.

La formación es esencialmente teórica, por medio de lecciones de tipo magistral. Debe tomarse asimismo en consideración que la mayoría del profesorado no se dedica exclusivamente a la academia,⁷⁷ lo que incide en la calidad de la enseñanza, pues la comunicación entre profesores y alumnos se limita a menudo al lapso que dura la lección, ya que muchos no tienen horario de atención al estudiante y son reacios a atenderles en sus oficinas profesionales.⁷⁸ Se ha argüido como justificación del profesor horario que es conveniente mantener al menos en parte este esquema, a efectos de contar con profesores que tengan un conocimiento práctico de la realidad jurídica diaria.

Otro factor importante -si no determinante- del éxito de la formación que dispensan, es la calidad de los profesores. Sin embargo, es difícil medir tal calidad con criterios objetivos. Sólo a título de ilustración cabe mencionar que en la UCR un 38,8% de los profesores tiene el doctorado, mientras que en la UACA sólo un 16,5% lo poseen.

Coadyuva a una apreciación de la calidad de la formación legal la opinión que de ella tienen los abogados y los funcionarios judiciales. A este respecto, las encuestas indican que un 59% de los abogados entrevistados opinó que dicha formación era insuficiente; de éstos, un 56% atribuyó esta insuficiencia al carácter teórico de la misma, y un 7% señaló que la formación no correspondía al ejercicio de la profesión.⁷⁹ La insatisfacción parece ser mayor entre los funcionarios del sistema de justicia, ya que un 87% de ellos (jueces, fiscales y defensores públicos) consideró insuficiente su formación legal, citando un 69% de ellos el carácter teórico de su formación como el aspecto más criticable.

Según los datos de la encuesta, un 39% de los abogados ha realizado algún tipo de estudios post-universitarios en el país o en el extranjero como forma de superarse profesionalmente. De ellos, un 5,6% obtuvo el grado de doctorado, un 7% el de maestría, un 8,4% el de Licenciatura (en otro campo que no fuera Derecho), un 8,4% el de Bachiller, un 2,8% diplomas técnicos, y un 21,1% algún posgrado con título no identificado; de éstos, un 40,3% realizó sus estudios en la UCR, mientras que un 41,7% lo hizo en universidades extranjeras, principalmente europeas.

participación del abogado en los Supremos Poderes (1948-1971). Análisis de nueve variables", Tesis de Grado para la Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 1971, p. 12).

⁷⁷ En 1986, sólo un 25% de los profesores de la Facultad de Derecho de la UCR trabajaba a tiempo completo, y un 52% lo hacía un cuarto de tiempo o menos (Secretaría Administrativa de la Facultad de Derecho, UCR).

⁷⁸ Lic. Elizabeth ODIO BENITO, ex-directora del Área de Docencia de la Facultad de Derecho de la UCR y ex-Ministra de Justicia, discurso pronunciado en la inauguración del curso lectivo 1987 en la Facultad de Derecho de la UCR, y titulado "Demasiados Abogados".

⁷⁹ El problema de la poca aplicación práctica de los conocimientos impartidos en la Facultad de Derecho tiene antecedentes lejanos. Véase a este respecto SALAZAR Ramón, "Desenvolvimiento intelectual de Guatemala", en GONZALEZ FLORES Luis Felipe, *Evolución de la Instrucción Pública en Costa Rica*, Biblioteca Patria No. 9, San José, Editorial Costa Rica, 1978, p. 68.

El porcentaje de abogados que han realizado algún tipo de estudios posteriores a la obtención de su licenciatura en Derecho baja considerablemente entre los funcionarios judiciales. Entre los fiscales, sólo un 18% ha realizado otros estudios, que generalmente no condujeron a la obtención de un título superior a la licenciatura; entre los defensores públicos, el porcentaje baja a 15,6% y, en el caso de los jueces, a un 10% .

Para subsanar la carencia de formación práctica, la UCR ha establecido un sistema de práctica social a través de los llamados "consultorios jurídicos". Los estudiantes deben realizar trabajos comunales obligatorios para graduarse; la duración de estos trabajos es de 300 horas, que generalmente se cumplen en períodos de seis a ocho meses. Este requisito puede cumplirse asimismo trabajando como asistente en la Oficina de Defensores Públicos. En la UACA estas prácticas son apenas incipientes.

La Universidad pretende formar profesionales de cierto prestigio social. No obstante, las encuestas indican que esta profesión no parece gozar de tal prestigio entre la ciudadanía, la cual sitúa al abogado en el noveno puesto entre una serie de 12 profesiones (después del médico -que se considera la profesión más prestigiosa-, el sacerdote, el ingeniero, el diputado, el juez, el policía, el gerente y el maestro). Los jueces le conceden a esta profesión un sexto lugar, los reos un quinto e incluso los propios abogados colocan su profesión después de las de médico y juez. Únicamente los fiscales y los defensores públicos le dan un segundo puesto. Aunque estas opiniones sobre el rango profesional de los abogados puedan ser debidas a otros motivos, también pueden significar deficiencias en la formación dispensada a esta categoría ocupacional.

B. ACTORES INVOLUCRADOS EN EL SISTEMA PENAL

Otro grupo de actores intervienen directamente y con funciones específicas en el sistema de justicia penal. Tal es el caso de la policía, del Ministerio Público, de la defensa, de los tribunales y del sistema penitenciario.

1. La Policía

La policía suele ser el sector más visible y con mayor número de efectivos del sistema de justicia penal; sus actividades son además las más complejas y controvertidas. Para una gran proporción del público, representan no sólo la ley sino el Estado mismo.

Antecedentes

Las características de la policía en Costa Rica sólo pueden explicarse en un contexto histórico sui generis que no tiene parangón con los otros países de la región; dicho contexto se singulariza por la ausencia de un ejército formalmente constituido como tal y por la existencia de una policía judicial.

Después de la guerra civil de 1948, la Constitución de 1949, aún vigente, reafirmó la supresión del Ejército como institución permanente. Esta decisión obligó al gobierno a "confiar la defensa del orden y la seguridad interna a las fuerzas regulares de la Guardia Civil"⁸⁰ y a definir a ésta como una institución con "doble finalidad: una como policía de ciudad y otra como policía de combate".⁸¹ Existe desde entonces una confusión importante entre las funciones propias de una policía civil y aquellas propias a la defensa nacional, que antes desempeñaba el Ejército.

Quizás la modalidad más importante del modelo policial costarricense sea la creación del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) en 1973. La justificación para la creación de este cuerpo fue la corrupción existente y el bajo nivel profesional de la Dirección de Investigaciones Criminales, adscrita al Poder Ejecutivo, pero sobre todo la tendencia del Poder Judicial de centralizar bajo la jurisdicción de la Corte Suprema todas las funciones relacionadas con la administración de justicia. El proceso de creación del OIJ supuso un serio enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y el Judicial, que se materializó en un veto de inconstitucionalidad al Proyecto de Ley aprobado por la Asamblea Legislativa; finalmente, el problema fue resuelto por un fallo favorable de la Corte Plena.

Estructura

⁸⁰ Citado por ROJAS FERNANDEZ Olivier, "La abolición del ejército en Costa Rica", Tesis para Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 1981, p. 27.

⁸¹ Citando al Lic. Benjamín Piza Escalante, ex-Ministro de Seguridad Pública, ARIAS MADRIGAL Doris, "La seguridad nacional en Costa Rica", Tesis para Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 1985, p. 181.

El país cuenta actualmente con nueve cuerpos de policía que responden a cuatro ministerios y al Poder Judicial, existiendo una enorme confusión, disparidad, dispersión y descoordinación de los recursos y esfuerzos que el Estado dedica a la función policial, todo ello con el resultado de una notoria ineficiencia en el cumplimiento de ella.

Los cuerpos policiales están distribuidos orgánicamente de la siguiente forma: Presidencia de la República (Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional o DIS); Poder Judicial (Organismo de Investigación Judicial u OIJ); Ministerio de Seguridad Pública (Guardia Civil, Unidad Preventiva del Delito o UPD, Policía Metropolitana y Dirección General de Control de Drogas); Ministerio de Gobernación (Guardia de Asistencia Rural o GAR y Policía de Migración); Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Policía de Tránsito)(véase el cuadro No. 7).

Cuadro No. 7

Personal policial según cuerpos por años(1981-1986)

Cuerpo	1981	1982	1983	1984	1985	1986
<u>PRESIDENCIA</u>						
DIS	-	53	153	154	165	152
<u>PODER JUDICIAL</u>						
OIJ	461	366	362	331	326	378
<u>MIN. SEG. PUB.</u>						
Guardia Civil	3.422	3.393	3.994	4.055	3.566	3.840
Policía Metrop.	1.000	1.000	998	998	862	389
UPD	-	82	103	102	173	141
Dir.Gen.Cont.Dr.	81	86	111	111	105	105
<u>MIN. GOB. Y POL.</u>						
Guardia Rural	2.693	2.676	2.898	3.074	3.184	3.044
Policía Migr.	149	150	125	193	313	144
<u>IN.OBRAS PUB.</u>						
Policía Tráns.	221	220	231	232	224	227
TOTALES	8.027	8.026	8.975	9.250	8.922	8.420
TASA PER CAPITA	3.3	3.3	3.7	3.8	3.7	3.5

Fuente: Leyes de los Presupuestos de la República, Fiscales y por Programas, para los períodos fiscales 1980-1986.

Como puede observarse, no ha habido en los últimos años un incremento significativo en los efectivos de los diversos cuerpos policiales del país. Por otra parte, las cifras indicadas en el

cuadro no son totalmente confiables, debido a la práctica de desplazar a su personal a labores de índole administrativa y a cierto personal de apoyo a tareas policiales.

La tasa policial en 1986 era de 3,5 policías por mil habitantes, pero si se eliminan la DIS, encargada principalmente de labores de inteligencia, y la Guardia Civil, es decir el cuerpo que más asume las funciones de defensa nacional, la tasa desciende a 1,8 policías por cada mil habitantes dedicados a las tareas tradicionales.

En cuanto a los costos de la policía, se observa que el porcentaje del presupuesto nacional dedicado esta institución ha bajado entre 1981 y 1986 (pasando del 5,6% en 1981 al 4,9% en 1984 y al 4,5% en 1986). Sin embargo, en términos nominales, el país ha cuadruplicado su presupuesto policial, el cual pasa de 369 millones de colones en 1981, a 1.639 millones de colones en 1986; en términos reales constantes, es decir eliminando los efectos inflacionarios, los presupuestos de la policía han aumentado 1.5 veces desde 1981.

Todos estos cuerpos policiales presentan serias deficiencias en su estructura y organización. Muchos de ellos han evolucionado sin un plan de desarrollo adecuado, caracterizándose por la difusión de la autoridad, la confusión en las designaciones, la falta de líneas definidas de mando, el agrupamiento inadecuado y la duplicación de funciones, la ausencia de supervisión y su estructura militarizada.

Con respecto a la falta de supervisión de algunos cuerpos policiales, todos los jefes de las diversas unidades responden ante alguna autoridad superior, que dicta las políticas y examina la acción de la unidad. La estructura de supervisión más débil es la del OIJ. Esta entidad responde directamente a la Corte Suprema de Justicia, una de cuyas comisiones, formada por tres magistrados, supervisa y examina sus actividades. La supervisión directa es limitada, pues los miembros de la comisión tienen esa tarea como recargo de sus labores judiciales principales y este organismo no cuenta con personal de apoyo propio. El OIJ es el único cuerpo policial examinado que no produce informe anual de actividades.

Funciones

Las principales funciones policiales suelen ser: la aplicación de las leyes y de los reglamentos, el mantenimiento del orden público, la prevención del crimen, la búsqueda y captura de los presuntos autores de un hecho delictivo así como de las pruebas de éste, la vigilancia del tránsito y la prestación de diversos servicios a los ciudadanos. En América Latina también se considera, a nuestro parecer erróneamente, la ambigua función consistente en garantizar la seguridad nacional.

La aplicación de las leyes y de los reglamentos, el mantenimiento del orden público y de la seguridad nacional así como la prevención del delito incumben a casi todos los cuerpos policiales del país, en forma general o específica. La investigación criminal corresponde al OIJ y la función de vigilancia del tránsito a la Policía de Tránsito (en todo el territorio nacional) y a la Policía Metropolitana (en el área capitalina).

Las encuestas de opinión brindan datos interesantes sobre la percepción que tienen del papel del policía tanto la población como los actores del sistema. Al preguntarse acerca de las tres principales actividades que la policía debería desempeñar, hubo consenso en que las funciones principales de ésta deberían ser, en primer lugar, la prevención de la delincuencia y, después, la vigilancia del territorio y la investigación criminal. Se observó, sin embargo, aunque con bajos porcentajes, que la población enfatizaba más que los actores del sistema en los aspectos sociales y militares de la labor policial (cuadro No. 8).

Si se tiene en cuenta que nuestro objeto de estudio es el sistema penal, la investigación criminal es tal vez la de mayor importancia.

Cuadro No. 8

**Opinión sobre las principales actividades policiales
(en porcentajes)**

Actividades	Nac.	Jueces	Fiscales	Def. Púb.	Abog.
Prevención	37,8	53,8	53,1	61,5	52,2
Invest. crim.	17,8	12,8	15,6	10,3	10,4
Vigilar fronteras	3,2	-	-	2,6	2,2
Socorrer víctimas	4,5	0,8	-	-	1,6
Vigilar tránsito	17,1	19,5	21,9	17,9	17,0
Buscar delinc.	4,3	4,5	-	2,6	2,7
Problemas famil.	7,6	1,5	-	5,1	0,5
Multar	2,6	-	-	-	0,5
Dar información	1,5	2,3	6,3	-	-
NS/NR	3,7	5,3	3,1	-	12,6

Aunque todos los cuerpos policiales costarricenses realizan un cierto grado de labor investigativa, esta tarea ha sido encomendada principalmente a unidades especializadas, como el OIJ, que tiene como función legalmente asignada la investigación del delito en todo el país, una vez que tenga conocimiento del mismo, y su remisión al Ministerio Público, para que ejerza la acción correspondiente.

Para desempeñar su misión, el OIJ está organizado en unidades investigativas separadas según el tipo de delito: homicidios, narcóticos, fraudes contra el Estado, delitos contra la propiedad, accidentes de tránsito, personas desaparecidas y otros delitos. Compuesto por 295 investigadores, su organización corresponde a un modelo civil; sus miembros visten de civil y no existen rangos militares. Cuenta con el apoyo de un personal técnico y profesional adscrito al Laboratorio y al Departamento de Medicina Legal y el personal secretarial

necesario para su administración.

En cuanto a su volumen de trabajo, el OIJ recibió en 1986 un total de 23.320 denuncias, lo que da un promedio anual de 61,7 delitos por investigador, variando la carga laboral de cada investigador según la sección y el distrito. Por ejemplo, la sección de homicidios tiene un promedio de 12 casos por equipo, mientras que en la sección de delitos contra la propiedad el promedio es de 187 casos.

Controles

En los cuerpos policiales, y como consecuencia de la falta de legislación y reglamentación al respecto, así como de la comprensible reticencia de la policía ante la publicidad que pueda darse a los casos en que aparezca implicado algún miembro del servicio, los controles internos sobre el cumplimiento de lo que podría llamarse normas de conducta o de ética están definidos en rutinas o prácticas administrativas, cuya observancia no siempre está garantizada adecuadamente. En los organismos adscritos al Poder Ejecutivo, los esquemas de organización militares o semimilitares aseguran -al menos teóricamente- cierta rigurosidad con relación al cumplimiento de tales normas. En cambio, en el Organismo de Investigación Judicial, los investigadores no están sometidos a reglas de conducta definidas, con la circunstancia agravante de que toda investigación interna por una queja relacionada con su actuación es indagada por una oficina que, en última instancia, informa al director del servicio, no teniéndose la certeza de que el Poder Judicial conozca de esas conductas y las sancione.

Profesionalidad

En lo que atañe a los requisitos de ingreso, algunos cuerpos policiales requieren que los aspirantes hayan concluido el sexto grado; otros tienen requisitos más altos (noveno año para la Guardia Rural), aunque a menudo no se cumplen en la práctica. En el OIJ, la Policía de Tránsito, la Dirección General de Control de Drogas y la Unidad Preventiva del Delito se exige haber concluido la educación secundaria.⁸² Lo que más sorprende en los requisitos académicos para el ingreso no es tanto el nivel requerido, sino las razones para que varíen tanto de un cuerpo a otro.

Tres cuerpos poseen oficialmente academias de policía, las cuales, en términos generales, tienen un pensum de tipo militar: la Guardia Civil, la GAR y la Policía de Tránsito.⁸³ El OIJ recibe cierto entrenamiento en los cursos de la Escuela Judicial. Los demás cuerpos reciben cursos esporádicos fuera del marco de una unidad de adiestramiento permanente.

⁸² Uno de los casos más curiosos es la UPD, que requiere un diploma de conclusión de segunda enseñanza a pesar de que otras unidades del Ministerio de Seguridad Pública solamente requieren una educación primaria. La razón de esta discrepancia parece deberse a que, por ser su misión la prevención de la delincuencia, se necesita cierta presencia personal ante los grupos.

⁸³ La Guardia Civil opera la "Academia de la Fuerza Pública"; la Guardia Rural la "Escuela de Formación Profesional de la GAR"; y la Policía de Tránsito administra el "Departamento de Promoción y Capacitación" de la Dirección de Educación Vial de la Policía de Tránsito.

El salario básico promedio para un policía es de 8.550 colones mensuales. Los límites extremos oscilan entre 7.750 colones para la GAR y la UPD, y 13.800 colones para el OIJ. Con la excepción de este último organismo, el salario promedio de la policía es uno de los más bajos de la administración pública.

Equipo

La policía costarricense tiene importantes carencias en materia de vehículos, armamento, uniformes y equipo de comunicaciones. La situación se agrava en la medida en que a esta escasez se añade la diversidad de marcas y categorías de vehículos y de armas, y distintas frecuencias radiofónicas, entre otros.

Por otra parte, ninguno de los cuerpos policiales, incluido el OIJ, usa actualmente sistemas modernos de información y éstos son de uso exclusivo para cada cuerpo. El OIJ le proporciona la información al Departamento de Estadísticas del Poder Judicial para que éste prepare los informes que le remite de nuevo al OIJ; como esta información se procesa manualmente, es imposible proporcionar una retroalimentación rápida cuando se solicitan datos, siendo asimismo difícil el análisis de cantidades grandes de información.

El mantenimiento de los expedientes criminales es un campo en el que los modernos sistemas de información pueden desempeñar un papel sumamente útil. Actualmente el OIJ, el Ministerio de Seguridad Pública y la DIS mantienen sistemas de información separados. Estas oficinas no sólo guardan información sobre infractores y la población en general, sino que también llevan registros de huellas.

El Archivo Criminal del OIJ, con información sobre unas 68.000 personas, existe desde 1974 y consiste en un sistema de tarjetas con información básica, los cuales a su vez refieren a un sistema más detallado de expedientes individuales que se conservan en ese departamento. El expediente se abre solamente cuando el caso ha sido formalmente referido al Ministerio Público. Aunque se han diseñado algunas formas para proteger la integridad de la información, su confiabilidad es limitada por la falta de recursos que permitan mantener la información actualizada y prevenir errores.

El Ministerio de Seguridad Pública también posee un sistema de archivo de antecedentes criminales, con funciones similares al del OIJ, aunque más voluminoso, ya que en este ministerio se abre expediente de cualquier ciudadano que realice una gestión administrativa (por ejemplo, la obtención de un pasaporte), con el consiguiente depósito de huellas. Sin embargo, es escaso el personal en esa labor, así como su falta de capacitación.

Para un trabajo policial eficiente, es esencial poder contar con facilidades modernas de laboratorio, que involucra tres actividades principales: la recolección de pruebas en el lugar del hecho, su análisis y presentación a la autoridad judicial competente.

Todos los servicios de medicina legal están bajo la tutela del Departamento de Laboratorio del OIJ. El personal de estas unidades tiene preparación técnica y profesional. En relación con el equipo, hay un gran descontento con su calidad y una impresión general de que las autoridades judiciales no aprecian la necesidad de contar con equipos idóneos.

Planificación

Los cuerpos de policía existentes se caracterizan por una falta de planificación y formulación de políticas. También es característica la falta de discusiones sobre el tema policial en los círculos políticos y administrativos. La única comisión formada para estudiar el funcionamiento de la policía en la sociedad costarricense hizo hincapie principalmente en la militarización del sector y sus conclusiones fueron clasificadas como secretas.⁸⁴ Incluso el sector judicial, el más sofisticado en el manejo de asuntos policiales, nunca se ha encargado de realizar una evaluación seria de su propia policía y del papel que debería desempeñar tanto en el plano nacional como dentro del mismo Poder Judicial. Tampoco existe una dependencia que lleve a cabo la fiscalización de todas las actividades y agencias policiales.

La formulación de políticas nacionales y la definición de un compromiso político a este respecto debería formar parte integral de una planificación general en este sector.

Parte integral del proceso de planificación es la revisión continua de las prácticas y estructuras de organización, para comprobar que éstas funcionan adecuadamente. En Costa Rica no parece haber un proceso de evaluación sistemático de los cuerpos policiales. Un elemento esencial de dicho proceso de revisión es un sistema estadístico. La mayoría de los sistemas de este tipo existentes en los diferentes cuerpos policiales son rudimentarios y no suelen definir las necesidades y propósitos para los que se recoge la información. Incluso el OIJ, considerado como el cuerpo policial mejor administrado en el país, adolece de esta deficiencia.⁸⁵

2. El Ministerio Público

En materia penal, la misión esencial del Ministerio Público es la de velar porque los intereses de la sociedad sean preservados mediante el ejercicio de la acción penal cuando un delito ha sido cometido.

⁸⁴ Se trata de la Comisión especial para investigar la presunta militarización de la Fuerza Pública, creada en 1978, citada por MAITA Pastor, Características y problemas institucionales de la Guardia Civil y Rural costarricense, tesis de graduación para optar al título de Licenciado en Sociología, Heredia, Costa Rica, 1986, p. 15.

⁸⁵ El OIJ no tiene departamento estadístico y depende de la Oficina de Estadísticas de la Corte Suprema de Justicia. El OIJ, con base en los informes de sus departamentos, envía a esa Oficina un informe estadístico, según lo que se le solicita. La Oficina de Estadísticas procesa la información, envía un reporte semestral al OIJ y a la Corte y luego lo reúne todo en un informe anual. En general se enfatiza poco en la necesidad de reportar, analizar y utilizar estadísticas a la hora de planificar y tomar decisiones. Por ejemplo, no se sabe de ningún caso en que se les haya pedido a las diferentes unidades una información más específica o la clarificación de algún dato.

En Costa Rica el Estado tiene el monopolio de la acción penal, ejerciéndola por medio del Ministerio Público, perteneciente al Poder Judicial, aunque en algunos casos puede hacerlo la Procuraduría General de la República.

Antecedentes

Antes de 1975 el Ministerio Público, como Fiscalía, estaba adscrito a la Procuraduría General de la República, dependiente del Ministerio de Justicia y Gracia.

Al plantearse, a principios de los años setenta, la necesidad de un nuevo código de procedimiento penal, se reforzaba por un lado este departamento de fiscalía (ya que el nuevo ordenamiento restringía la acción penal de los particulares) y, por otro, se incrementaba su poder (en la medida en que se preveía la creación de una policía judicial, independiente de la administrativa, para coadyuvar en sus funciones). Con ello, era a la Procuraduría a la que se le daba un enorme poder que podía ser usado como instrumento político por el Ejecutivo.

Para salvaguardar ese ministerio público de las "tentaciones político-partidarias", se recurrió al fácil expediente de trasladarlo al Poder Judicial. Esta decisión produce, a su vez, una escisión en la Procuraduría, cuya jurisdicción en materia penal queda limitada, así como una división en las atribuciones de ambas instituciones.

Sin embargo, la Procuraduría General de la República, lesionada en sus poderes y atribuciones, se opuso a ese traslado, luchando para conservar la iniciativa en la acción penal que le pertenecía. Fue necesario entonces llegar a un acuerdo, bastante típico del manejo costarricense de la cuestión pública; la Procuraduría conservó la acción penal en los casos de delitos contra la seguridad del Estado, la tranquilidad pública, los poderes y orden constitucional, y la Hacienda Pública (artículo 5, párrafo 2 del CPP). Sin embargo, este arreglo sólo significó una modificación de un artículo, quedando el resto del Código intacto y escrito expresamente para la participación del Ministerio Público y no de la Procuraduría en el proceso penal. De esta manera, la participación de esta última en el procedimiento penal no está regulada clara y explícitamente en el nuevo Código de Procedimientos Penales.

En la práctica, la actuación penal de la Procuraduría ha sido escasa, aun en aquellos casos que claramente le competen, dejando la iniciativa fiscal al Ministerio Público.⁸⁶

El Ministerio Público se rige por lo estipulado en el Código de Procedimientos Penales y, en el área institucional, por las normas generales del Poder Judicial.

Estructura y funciones

⁸⁶ Esta situación ha hecho que algunas personas hablen de un "proceso de automarginamiento" de la Procuraduría en la actividad penal. Se señala, como ejemplos de este proceso, los casos sonados de "La familia" y el del "Fondo de emergencia", donde, a pesar que por su naturaleza le competen directamente a la Procuraduría, la iniciativa penal la llevó el Ministerio Público.

La organización del Ministerio Público compete a la Corte Plena. Jerárquicamente se compone de un jefe, un subjefe, fiscales de juicio y agentes fiscales distribuidos por todo el país. Los fiscales de juicio y los agentes fiscales deben ser abogados pero, por inopia, podría nombrarse a egresados en Derecho. En la actualidad, sólo el 14% de los agentes fiscales están en esta categoría.

El monopolio del Ministerio Público en el ejercicio de la acción penal tiene las siguientes excepciones:

- a) en aquellos casos en que ésta compete a la Procuraduría General de la República (delitos contra la seguridad de la Nación, la tranquilidad pública, los poderes del Estado, el orden constitucional y la Hacienda Pública), lo cual no impide que el Ministerio Público la ejerza cuando la Procuraduría no lo haga (artículo 5 CPP);
- b) en los delitos de acción pública dependientes de instancia privada, en los cuales sólo puede iniciarse la acción penal si el ofendido o sus representantes legales formulan la denuncia; sin embargo, una vez presentada ésta, el Ministerio Público recupera el monopolio de la acción penal (artículo 6);
- c) en los delitos privados o de acción privada (querrela)(artículos 428 al 446).

El Ministerio Público está asimismo facultado para el ejercicio de la acción civil cuando ésta se intenta con la acción penal (artículo 10).

En términos generales, los agentes fiscales reciben las denuncias hechas por los particulares (artículo 159); realizan el requerimiento de instrucción formal en los casos de delitos con penas privativas de libertad superiores a tres años (artículos 169 y 170); llevan a cabo una instrucción sumaria en los asuntos de citación directa, es decir, cuando se trata de delitos con penas de prisión menores de tres años o con penas no privativas de libertad (artículo 169); participan en todos los actos y diligencias de la instrucción (artículos 275, 279, 190 y otros); decretan la detención o la excarcelación del inculcado durante la información sumaria en los casos de citación directa (artículo 406); se pronuncian sobre la conclusión de la instrucción (artículo 338); elevan la causa a juicio en los casos de citación directa (artículo 412) e interponen los recursos que consideren pertinentes.

Por su parte, los fiscales de juicio intervienen en la segunda fase del proceso ante los tribunales superiores, siendo sus principales atribuciones participar en el debate judicial (artículo 40); presentar cualquier tipo de prueba (artículo 351); interrogar al imputado, testigos, peritos o interpretes (artículo 383, párrafo 1); presentar y emitir conclusiones, así como ejercer el derecho de réplica (artículo 389, párrafos 1 y 4) y ejercer los recursos expresamente señalados por la ley, especialmente los de casación, queja y revisión (artículos 471 y otros).

En cuanto al jefe y al subjefe, además de los asuntos de carácter administrativo propios de sus cargos, se dedican a llevar los casos que consideran de interés para la comunidad y a asistir a los debates cuando un fiscal de juicio no lo pueda hacer. Además les corresponde actuar directamente ante la Sala Tercera de la Corte, especialmente cuando se trata de recursos de casación interpuestos por los miembros de los Supremos Poderes o por los funcionarios que gozan de inmunidad personal, debiendo asimismo comparecer a las audiencias que versen sobre conflictos de competencia entre los tribunales.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial, los agentes fiscales y los fiscales de juicio están sujetos al control disciplinario y supervisión de la Inspección Judicial. Actualmente el Ministerio Público no tiene un contralor interno y su jefe no está facultado para imponer sanciones o destituir a los funcionarios de la institución; lo único que puede hacer es llamarles la atención o intercambiarlos en casos concretos. Para imponer una sanción disciplinaria, debe enviar comunicación en tal sentido a la Corte Plena o a la Inspección Judicial.

Personal

El cuadro No. 9 indica el número de fiscales de juicio, agentes fiscales y personal de apoyo por provincias en 1986. El personal del Ministerio Público es nombrado por la Corte Suprema y está compuesto por un jefe, un subjefe, 17 fiscales de juicio, 46 agentes fiscales y 41 personas que integran el personal de apoyo. La mayoría de este personal se encuentra ubicado en la provincia de San José (63,1% de los fiscales, 50% de los agentes fiscales y 45,4% del personal de apoyo).

En las encuestas de opinión prevaleció el parecer de que el número de agentes del Ministerio Público era insuficiente (aún cuando entre 1985 y 1986 el número de fiscales de juicio aumentó en un 31%, y el de agentes fiscales en un 21%). Así opinó un 46% de los jueces, un 59,4% de los fiscales, un 54% de los defensores públicos y la mitad de los abogados litigantes.

Cuadro No. 9

Personal del Ministerio Público según provincias categorías (1986)

Provincia	Fisc. juicio		Agentes fisc.		Pers. apoyo		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
San José (1)	12	63,2	23	50,0	64	45,4	99	48,1
Alajuela	2	10,4	6	13,0	20	14,2	28	13,6
Heredia	1	5,3	2	4,3	6	4,3	9	4,4
Cartago	1	5,3	3	6,5	9	6,4	13	6,3
Puntarenas	1	5,3	5	10,9	15	10,6	21	10,2

Guanacaste	1	5,3	4	8,7	14	9,9	19	9,2
Limón	1	5,3	3	6,5	13	9,2	17	8,2
TOTAL	19	100,0	46	100,0	141	100,0	206	100,0

(1) Incluye al jefe y al subjefe del Ministerio Público.

Fuente: Lista de Personal suministrada por el Ministerio Público, 1986.

Los fiscales son generalmente jóvenes, con una edad media de 30 años y en su gran mayoría egresaron de la Universidad de Costa Rica. Han laborado para el Ministerio Público un tiempo medio de 2,9 años. La mayoría, previo a su ingreso al Ministerio, ejerció como abogado en otros sectores. Dijeron haber aceptado su posición como fiscales, en orden descendente, por las siguientes razones: vocación (que fue la razón claramente predominante), mejor condición económica, deseo de hacer carrera judicial, administrar justicia, altruismo y experiencia.

Por otra parte, en un Poder Judicial que no parece caracterizarse por el papel que en él desempeña la mujer, resulta curioso observar que el porcentaje de mujeres que laboran como fiscales o agentes es el más alto entre los funcionarios judiciales (un 47%).

Los cargos de jefe y subjefe del Ministerio Público son puestos de confianza y no están sometidos a las mismas reglas que el resto del personal en lo que respecta a su nombramiento y remoción; sin embargo, deben reunir los requisitos indicados por la ley para el desempeño de esos cargos. Para los demás se aplican las normas vigentes en el Poder Judicial con una pequeña variante, pues permite al jefe del Ministerio Público enviar una terna al Departamento de Personal de la Corte y, si bien es cierto que la Corte no está obligada a acatar su recomendación, generalmente lo ha hecho.

En las encuestas realizadas prevaleció la opinión de que el método de selección y nombramiento de los fiscales era inadecuado. Tal fue el parecer del 48,8% de los jueces, del 71,9% de los fiscales, del 51,2% de los defensores públicos y del 48,4% de los abogados. Este grado de insatisfacción puede atribuirse a que se considera el nombramiento de estos funcionarios como un mero formalismo, en previsión de obtener más tarde un puesto de juez.

Los criterios de promoción en las categorías de fiscal de juicio y agente fiscal son poco rigurosos, pues existe un amplio margen de discrecionalidad para la decisión de ascensos. En la encuesta, tales criterios fueron valorados negativamente por los fiscales, ya que la mayoría (un 68,7%) los consideró inadecuados.

En 1986, el salario básico de un agente fiscal era de 51.150 colones mensuales y el de un

fiscal de juicio de 53.790,⁸⁷ siendo el salario de los primeros similar al de los defensores públicos (51.645 colones) aunque superior al consentido a los funcionarios de la administración pública (entre 30.000 y 40.000 colones).

Los gastos presupuestarios del Ministerio Público, incluidos en el presupuesto general del Poder Judicial, representaban en 1986 un 2,6% de éste, siendo superiores a los destinados a los defensores públicos (un 1,6%).

Actividades

Entre 1983 y 1985 las Agencias Fiscales recibieron y tramitaron en todo el país un total de 30.790, 32.135 y 32.614 denuncias respectivamente (cuadro No. 10). En el año 1984 fueron elevadas a juicio ante los tribunales superiores y, por consiguiente, fueron atendidas por los fiscales de juicio 3.701 casos.

En 1984, los fiscales conocieron un promedio anual de 246,7 casos y uno mensual de 20,5 casos; los promedios de los agentes fiscales fueron de 830 y 68,6, respectivamente.⁸⁸

Cuadro No. 10
Denuncias recibidas en Agencias Fiscales
según provincias por años(1983-1985)

Provincias	1983	1984	1985
San José	15.018	16.555	16.687
Alajuela	3.947	3.862	3.872
Cartago	2.314	2.098	2.366
Heredia	1.392	1.444	1.553
Guanacaste	2.434	2.249	2.418
Puntarenas	2.917	2.904	2.821
Limón	2.768	3.023	2.897
TOTAL	30.790	32.135	32.614

⁸⁷ Departamento de Personal del Poder Judicial, lista actualizada de salarios, 1986. Véase asimismo *La administración de justicia en Costa Rica*, informe final, San José, setiembre 1986, p. 111 y 121.

⁸⁸ Anuario de Estadísticas Judiciales, 1984

Fuente: datos elaborados por la Sección de Estadística del Poder Judicial, 1985.

3. La Defensa

La comisión de un delito y, en su caso, la detención e inculpación penal de su presunto autor supone que éste pueda ser privado de ciertos bienes y derechos fundamentales. Por esta razón se ha ido desarrollando y reconociendo la idea de la protección de diversas garantías para el imputado. Una de ellas es la del derecho a la defensa, actualmente asegurado, por lo menos en el plano teórico, en la mayoría de las Constituciones. Con el cumplimiento real de esta garantía el Estado legitima su intervención al imponer a los infractores, en forma justa y adecuada, una sanción penal.

El derecho a la defensa no se agota en la asistencia de un abogado al inculcado; también constituyen manifestaciones del mismo los derechos a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa, a no declarar contra sí mismo y a un juicio contradictorio.⁸⁹

En la mayoría de los países, este derecho puede ser ejercido por el propio imputado, mediante la elección de un abogado defensor que le asista y defienda en el proceso penal (defensa técnica), o bien por el órgano institucional a través del nombramiento de oficio de tal defensor cuando el acusado no posea los recursos económicos suficientes para poder costear los honorarios de un abogado particular. En Costa Rica, esta última modalidad de defensa es asegurada por los defensores públicos y se extiende a todos los ciudadanos, sin consideración económica.

El defensor privado

La profesión jurídica ha sufrido cambios importantes en los últimos años. En el siglo actual, hemos sido testigos del nacimiento de la especialización de los abogados, de la creación de asociaciones entre ellos, de la masificación de las facultades de Derecho y de la proliferación de textos legislativos, entre otros. Como consecuencia de estas transformaciones, ha habido un cambio en la mentalidad y en las formas de práctica profesional. Antes, los abogados actuaban fundamentalmente en los tribunales, solos y a título de generalistas. Hoy intervienen en numerosas materias y áreas, como profesionales especializados, generalmente asociados en despachos colectivos de abogados.

En Costa Rica, la práctica legal de los últimos años se caracteriza, entre otros, por dos fenómenos: el aumento del número de abogados y el papel de la mujer en la profesión.⁹⁰ Estos factores han alterado la perspectiva del mercado laboral, el cual presenta cada vez más una tendencia marcada hacia la saturación.

⁸⁹ MORENO CATENA Víctor, *La defensa en el proceso penal*, Madrid, Editorial Cívitas, 1982, p. 13, 25 y 35.

⁹⁰ CONSEJO NACIONAL DE RECTORES, OFICINA DE PLANIFICACION DE LA EDUCACION SUPERIOR, *Estudio sobre empleo de profesionales en el área de Derecho*, OPES-03/81, San José, 1981.

Al finalizar el primer semestre de 1985, el Colegio de Abogados contaba con 2.573 miembros, el 74% de los cuales eran hombres y el 26% mujeres. Se trata de un grupo profesional bastante joven, ya que la edad media es de 35 años, siendo la población femenina más joven que la masculina. Los abogados se concentran principalmente en las áreas urbanas.⁹¹

El mercado laboral tradicional de estos profesionales es el sector privado, que emplea al 75% de ellos y el sector público. Del número de abogados que labora en el sector público (aproximadamente el 25%), la administración de justicia (Poder Judicial y Ministerio de Justicia) emplea alrededor del 21% en diversas categorías (magistrados, jueces, alcaldes, fiscales, procuradores, defensores públicos y asesores legales), mientras que el restante 4% trabaja en otras instituciones de este sector (ministerios y entidades autónomas y semiautónomas) como asesores legales.

Según las encuestas realizadas a los abogados, los litigantes ejercen principalmente en las siguientes ramas del Derecho: comercial (27,5%), administrativo (23,2%), familia (18,3%), penal (7,8%), agrario (6,3%), laboral (5,6%) y civil (4,2%). Estos abogados litigan más frecuentemente en los juzgados (46,5%); sólo un 17,6% litiga exclusivamente en alcaldías y un 8,5% en los tribunales superiores. Sin embargo, una gran parte de ellos (un 23,9%) señalaron que litigaban en todo tipo de tribunales. Sus clientes más frecuentes son los empresarios (39,6%), los agricultores (22%), los profesionales (16,5%) y los empleados de las instituciones públicas (12,6%). Los servicios solicitados más a menudo son, en orden decreciente de importancia: asesorías o consultorías jurídicas, juicios ejecutivos, juicios ordinarios, desahucios, divorcios, juicios penales, sociedades y sucesiones. Como puede observarse, los asuntos penales representan una parte relativamente poco importante de la actividad de los abogados del país. Conviene indicar finalmente que más de la mitad de los abogados (56,5%) ha ejercido la profesión en el rango temporal de uno a 10 años, un 13,5% de 11 a 20 años y un 16,5% de más de 21 años.

En relación con sus actividades, las encuestas señalan que las áreas de especialización consideradas por ellos como más necesarias en el medio, son el derecho administrativo y el agrario. La primera especialidad se considera necesaria en países donde el aparato estatal es de cierta magnitud y donde gran número de actividades son regidas por el Estado.

El control disciplinario de los abogados le corresponde al Colegio de Abogados y lo ejerce su Junta Directiva constituida en Tribunal de Honor. Quedan excluidos de esta forma de control los abogados litigantes en el marco de sus actuaciones durante un proceso, siendo en este caso el juez respectivo quien ejerce la potestad disciplinaria, y los funcionarios del Poder Judicial, quienes se encuentran sometidos al régimen propio de éste (Inspección Judicial y Corte Plena).

El Tribunal de Honor conoce de las quejas presentadas ante él por cualquier persona así como de las del propio gremio. Estas últimas se dan en general por cuestiones económicas, en lo

⁹¹ Datos obtenidos en las encuestas sobre abogados.

que se considera "competencia deslealó (se trata las más de las veces en cobrar honorarios más bajos que los establecidos por ley). Las denuncias contra los abogados deben presentarse ante la Secretaría del Colegio con las pruebas correspondientes; recibidas aquéllas, se pasan al fiscal para que proceda a realizar la investigación respectiva y comunique al acusado los cargos, haciéndole saber que los puede contestar, verbalmente o por escrito, en un término de ocho días. Concluida la información, el fiscal debe presentar el expediente al Tribunal de Honor con un informe somero de los hechos y su parecer sobre el asunto. El Tribunal apreciar en conciencia la prueba y dictar su decisión, contra la cual no hay otro recurso interno, pero estas decisiones pueden ser impugnadas por la vía contencioso-administrativa. Si el fallo es condenatorio, la sanción (que va desde la amonestación hasta la inhabilitación perpetua del ejercicio de la profesión) se comunicará a la Corte Suprema de Justicia para los efectos que procedan; si es absolutorio, se mandará publicar si se considera conveniente.

Durante el período 1979-1985, el Tribunal de Honor conoció un promedio anual de 65 casos. Se observa que durante los períodos de campañas electorales presidenciales (1981 y 1985) hubo aumentos considerables sobre el año anterior (por ejemplo, 50 casos en 1980 y 77 en 1985; 76 casos en 1984 y 142 en 1985).

De las encuestas se desprende que las sanciones impuestas por este tribunal son consideradas como adecuadas por un 39% de los abogados y jueces entrevistados, un 37,5% de los fiscales y un 36% de los defensores públicos, aunque entre un 10% y un 14% opinó que eran poco severas.

Los defensores públicos

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 39 de la Constitución y en otras normas (artículo 133 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, artículos 83 y 84 del Código de Procedimientos Penales y Reglamento de 7 de abril de 1970), el beneficio de la defensa pública gratuita en materia penal está garantizado por la existencia de un Departamento de Defensores Públicos dependiente del Poder Judicial. Aparte de este Departamento, no existe ningún otro tipo de asistencia jurídica gratuita en materia penal.⁹²

El Departamento de Defensores Públicos, cuya jurisdicción es nacional, lleva a cabo sus funciones por medio de una red de oficinas en todo el país. En las oficinas donde existe más de un defensor, el jefe del Departamento designa un defensor coordinador de labores, que constituye el medio de comunicación oficial con la jefatura del Departamento.

Aunque el Estado costarricense asegura la defensa gratuita de cualquier ciudadano acusado de un delito sin entrar en consideraciones sobre la solvencia económica del

⁹² Si bien la Universidad de Costa Rica tiene establecido un sistema de consultorios jurídicos atendido por estudiantes debidamente supervisados, que brindan servicios legales gratuitos a personas de escasos recursos económicos, ese sistema no atiende casos en materia penal, aunque lo hizo por un tiempo, ya que los tribunales consideraron que se producía una situación de indefensión del imputado en los casos atendidos por estudiantes.

imputado, en estos momentos el Poder Judicial está elaborando un proyecto de ley que pretende restringir la defensa pública gratuita a los menores de edad, sordomudos, enajenados mentales, reos ausentes y personas desvalidas. Con este proyecto de ley se pretende volver al concepto de defensa pública gratuita establecido originalmente por la Ley Orgánica del Poder Judicial (artículo 133), con la finalidad de brindar un mejor servicio a los que realmente lo necesitan.

Los defensores públicos tienen regulada su competencia por territorio. Su nombramiento se hace para un circuito judicial, pero la Corte Plena puede disponer que un mismo defensor preste servicio ante oficinas de diferentes circuitos o poblaciones.

En cuanto a los controles sobre los defensores públicos, la Corte Plena ejerce sobre ellos su potestad disciplinaria, sancionándoles por sus faltas. El jefe del Departamento no está autorizado para imponer sanciones; debe, al tener conocimiento de una falta, remitir el caso a la Corte Plena o a la Inspección Judicial, para que estas instituciones procedan de acuerdo con los procedimientos establecidos. Sin embargo, en ese departamento se ha instaurado de hecho un mecanismo de control de su personal mediante la realización de giras de inspección (que tienen lugar unas cuatro veces al año), donde se examina una muestra de expedientes escogidos al azar en los juzgados penales o en los tribunales superiores; se realizan entrevistas con jueces, agentes fiscales y fiscales de juicio, destinadas a recoger impresiones sobre el trabajo desarrollado por los defensores públicos y finalmente se celebra una reunión con todos los defensores del lugar para buscar soluciones a los problemas encontrados.

Existen diversas modalidades de defensores públicos: a tiempo completo, a medio tiempo y defensores por honorarios. Este último tipo de defensores funciona en los lugares donde no se requiere un defensor de medio tiempo o como ayuda suplementaria en los casos en que surgen intereses contrapuestos.

El Departamento de Defensores Públicos, está integrado por 49 defensores a tiempo completo (incluyendo al jefe y subjefe) y 32 a medio tiempo. En el cuadro No. 11 se aprecia la distribución de este personal por cargo y por provincia, notándose una mayor concentración en la provincia de San José.

En las encuestas realizadas prevaleció la opinión de que el número de defensores públicos era escaso a pesar de que la cantidad de defensores a tiempo completo aumentó de 40 a 47 personas y la de defensores a medio tiempo de 29 a 32 personas entre 1985 y 1986.

Cuadro No. 11
Personal del Departamento de Defensores Públicos
según provincias por tipo de contrato (1986)

Provincia	Tiempo completo		Tiempo medio		Honorarios	
	N.	%	N.	%	N.	%

San José	23*	46,9	17	53,1	1	5,9
Alajuela	5	10,2	5	15,6	9	52,9
Heredia	2	4,1	3	9,4	-	-
Cartago	4	8,2	-	-	2	11,8
Puntarenas	6	12,2	2	6,3	3	17,6
Guanacaste	4	8,2	4	12,5	1	5,9
Limón	5	10,2	1	3,1	1	5,9
TOTAL	49	100,0	32	100,0	17	100,0

(*) Incluye al jefe y al subjefe del Departamento.

Fuente: Oficina de Defensores Públicos, San José, julio 1986.

Los defensores públicos tienen una media de 31 años de edad, de ellos el 44% son mujeres y en su mayoría estudiaron en la Universidad de Costa Rica. El tiempo medio de laborar como defensores públicos es de 4,5 años y el 95% de los mismos no ha ocupado otro cargo en el sistema de administración de justicia.

Los nombramientos de todo el personal los hace la Corte Plena por períodos de cuatro años. Los puestos de jefe y de subjefe son cargos de confianza, en el sentido de que son de libre elección y remoción de la Corte, siempre que los candidatos reúnan los requisitos previstos en la ley.

Cuando hay una plaza vacante para un cargo de defensor público se saca a concurso de antecedentes. Las ofertas se reciben en el Departamento de Defensores Públicos, cuyo jefe las estudia y recomienda una terna a la Corte Plena, para que se elija el defensor. Aunque este procedimiento de selección y nombramiento tiene todas las apariencias de un sistema justo y conveniente, en las encuestas realizadas prevaleció la opinión de que era inadecuado. Tal fue el parecer del 49% de los jueces, del 72% de los fiscales, del 48% de los abogados y del 51% de los mismos defensores públicos, quienes consideran que los nombramientos se hacen, como en los demás cargos judiciales, teniendo en cuenta amistades y presiones, y no por la capacidad profesional de los candidatos. El personal de apoyo, cuyo número asciende a 37 personas, es nombrado conforme a los procedimientos establecidos por el Departamento de Personal de la Corte.

Según el reglamento existente, los defensores públicos deben ser mayores de edad, ciudadanos en ejercicio, del estado seglar y abogados. En el caso de inopia de profesionales del Derecho, la Corte puede nombrar, en orden descendente, a egresados de Derecho, a estudiantes que estén cursando el último año en esa carrera o a personas sin título pero que posean cierta práctica en Derecho. En la actualidad, de los defensores existentes, el 98% son profesionales en Derecho.

En el Departamento de Defensores Públicos el jefe, el subjefe y 47 defensores laboran a tiempo completo bajo la forma de contratación por dedicación exclusiva. 32 defensores laboran sólo a medio tiempo y su cargo no es incompatible con el libre ejercicio de la profesión de abogado o de notario público; en este caso, el defensor debe renunciar a intervenir en procesos en que tuviera alguna de las causales de impedimento o recusación previstas por la ley.

En 1986, el salario básico de los defensores de tiempo completo (incluyéndose un 65% en concepto de dedicación exclusiva al cargo) era de 51.645 colones mensuales, siendo similar al de los agentes fiscales (51.150 colones) aunque superior al salario consentido a los funcionarios de la administración pública, que oscilaba entre 30.000 y 40.000 colones.⁹³ Según las encuestas, el 54% de los defensores públicos considera la remuneración adecuada.

Desafortunadamente este departamento no cuenta con el material propio necesario para su labor (leyes, jurisprudencia, doctrina), aunque ocasionalmente se les proporciona a los defensores públicos las leyes fotocopiadas y mediante circulares les informan de las decisiones judiciales más relevantes, de las reformas de leyes y de algunos textos doctrinarios.

Los recursos presupuestarios del Departamento están incluidos en el presupuesto general del Poder Judicial. En 1986, se le ha destinado aproximadamente un 1,6% de éste para este rubro (excluyendo anualidades, sobresueldos, pago de prohibición, etc.), siendo menor a la suma destinada por el Poder Judicial para el Ministerio Público, que es del 2,6%.

El porcentaje del presupuesto del Poder Judicial que corresponde a este departamento ha sufrido una evolución semejante a la del Ministerio Público; disminuyó entre 1981 y 1982, aumentó substancialmente en 1983 debido a un reajuste de salarios y en los tres últimos años ha mantenido un crecimiento real positivo.⁹⁴

En 1985, el Departamento de Defensores Públicos atendió un total de 15.794 casos. La carga de trabajo de cada defensor público a tiempo completo es en promedio de 375 casos anuales o de 31 casos mensuales; cuando se trata de un defensor a medio tiempo, dicha carga es de 200 casos por año o 16.6 por mes.

Conclusión

Pese al progreso que constituye la instauración de un servicio de defensa de oficio destinada a las personas que no poseen los recursos necesarios para costear los servicios de un abogado particular, ciertos autores consideran este tipo de justicia como una justicia "residual", una necesidad funcional del sistema judicial, la vía de legitimación grupal y social del desinterés aparente y teórico que manifiesta la profesión que lo presta.⁹⁵

No obstante, y aunque pueda pensarse que un profesional no remunerado suficientemente o que efectúe en este sector sus primeras prácticas no brindar los mismos servicios que otro que lo es o que posee cierta experiencia, los organismos de defensoría pública, quizás movidos precisamente por el interés en adquirir cierto nombre o por simple vocación, posibilitan el cumplimiento del ideal comúnmente aceptado de igualdad de todos ante la ley y la justicia. Esta

⁹³ *La Administración de Justicia en Costa Rica*, Informe final, San José, setiembre 1986, p. 111 y 121.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 123.

⁹⁵ ZARAGOZA Angel, *Los abogados y la sociedad industrial*, Barcelona, Ediciones Península, 1982, p. 105.

hipótesis parece corroborada por las encuestas, cuyos resultados indican un grado bastante elevado de satisfacción con respecto a la labor desempeñada por los defensores públicos (73% de los jueces, 68% de los fiscales y 50% de los abogados).

4. Los Tribunales

La función jurisdiccional -darle una solución definitiva en derecho a los conflictos planteados entre los ciudadanos o entre estos y el Estado- la cumple en Costa Rica la Corte Suprema de Justicia y los demás tribunales dependientes de ella.⁹⁶ Existen sin embargo algunas excepciones a dicho monopolio de funciones, tales como las controversias que pueden surgir con ocasión de las campañas electorales o como consecuencia de las elecciones, que son resueltas por el Tribunal Supremo de Elecciones sin recurso alguno⁹⁷ y las ya indicadas en la sección dedicada al Poder Ejecutivo.

Antecedentes

No es sino en 1824, año en que se promulgó la tercera Constitución, que se establece por primera vez la noción de separación de poderes y aparece la Corte Suprema en el sistema jurídico del país. Durante cierto tiempo, ésta padeció de dos carencias importantes: recursos económicos para poder brindar a sus miembros una remuneración adecuada y personas jurídicamente calificadas. Además, el incipiente Poder Judicial dependió en forma casi absoluta del Poder Legislativo, debido al mayor número de atribuciones que éste tenía.

La Ley Orgánica de Tribunales del 29 de marzo de 1887 sienta las bases para el desarrollo y autonomía del Poder Judicial, que se confirman, entre otras cosas, por el crecimiento constante de su presupuesto.

La década de los 40 constituye el período más importante en la historia de ese poder. La Constitución de 1949 y las normas posteriores lo fortalecen considerablemente, tanto en lo institucional como en lo jurisdiccional, hasta tal punto que el Poder Judicial deviene un poder técnico y prácticamente independiente de los otros poderes del Estado.

⁹⁶ El artículo 152 de la Constitución dispone erróneamente que "el Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que establece la ley". Sin embargo, dicho texto confunde "poder" con "función", nociones diferentes, ya que el "poder" lo ejerce la Corte, mientras que la "función" la cumplen tanto ella como los demás tribunales. Además de este texto, la normativa jurídica básica de este sector se encuentra en la Ley Orgánica del Poder Judicial (Ley No. 8 de 29 de setiembre de 1937 y sus reformas), la Ley de Creación de la Dirección Administrativa y de la Auditoría del Poder Judicial (Ley No. 6152 de 10 de noviembre de 1977), la Ley de Inspección Judicial (Ley No. 6761 de 31 de mayo de 1982), y el Estatuto del Servicio Judicial (Ley No. 5155 de 10 de enero de 1973); actualmente se encuentra pendiente de trámite un proyecto de Ley de la Carrera Judicial.

⁹⁷ Artículo 103 de la Constitución: "Las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones no tienen recurso, salvo la acción por prevaricato". Véase MONTERO GUTIERREZ Luisa María, "La función jurisdiccional del Tribunal Supremo de Elecciones", tesis de grado para optar al título de Licenciada en Derecho, Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 1985.

Estructura y funciones

El Poder Judicial comprende los organismos siguientes: la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales Superiores, los Juzgados, las Alcaldías, los departamentos administrativos, los órganos auxiliares y los servicios anexos⁹⁸ (véase el Organigrama No. 1).

La Corte Suprema de Justicia est compuesta por 17 magistrados y tiene su sede en la capital de la República. Es el jearca del Poder Judicial, ejerce como tribunal y est dividida en tres salas. Como jearca del Poder Judicial, nombra al Presidente de la Corte y a los Presidentes de Salas, así como a los funcionarios que administran justicia, ejerce la jurisdicción correccional y disciplinaria sobre todo el personal judicial y toma las decisiones importantes sobre la administración del Poder Judicial. Como tribunal, conoce de las impugnaciones por inconstitucionalidad de las disposiciones del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, así como de los recursos de Hábeas Corpus y juzga a los miembros de los Poderes del Estado, a los Embajadores y Ministros diplomáticos. Finalmente, est dividida en tres salas: la Sala Primera, compuesta por siete magistrados, conoce de los recursos de casación y revisión en materias contencioso-administrativa, civil y comercial, así como de los recursos de Amparo contra altos funcionarios; la Sala Segunda, integrada por cinco magistrados, conoce de los recursos de casación y revisión en juicios ordinarios de derecho de familia, derecho sucesorio, juicios universales y laborales; la Sala Tercera, también compuesta por cinco magistrados, conoce de los recursos de casación y revisión en materia penal.⁹⁹

Bajo la jurisdicción de la Corte Suprema se encuentran todos los tribunales que administran justicia en el país, los cuales, en orden jerárquico descendente, son:

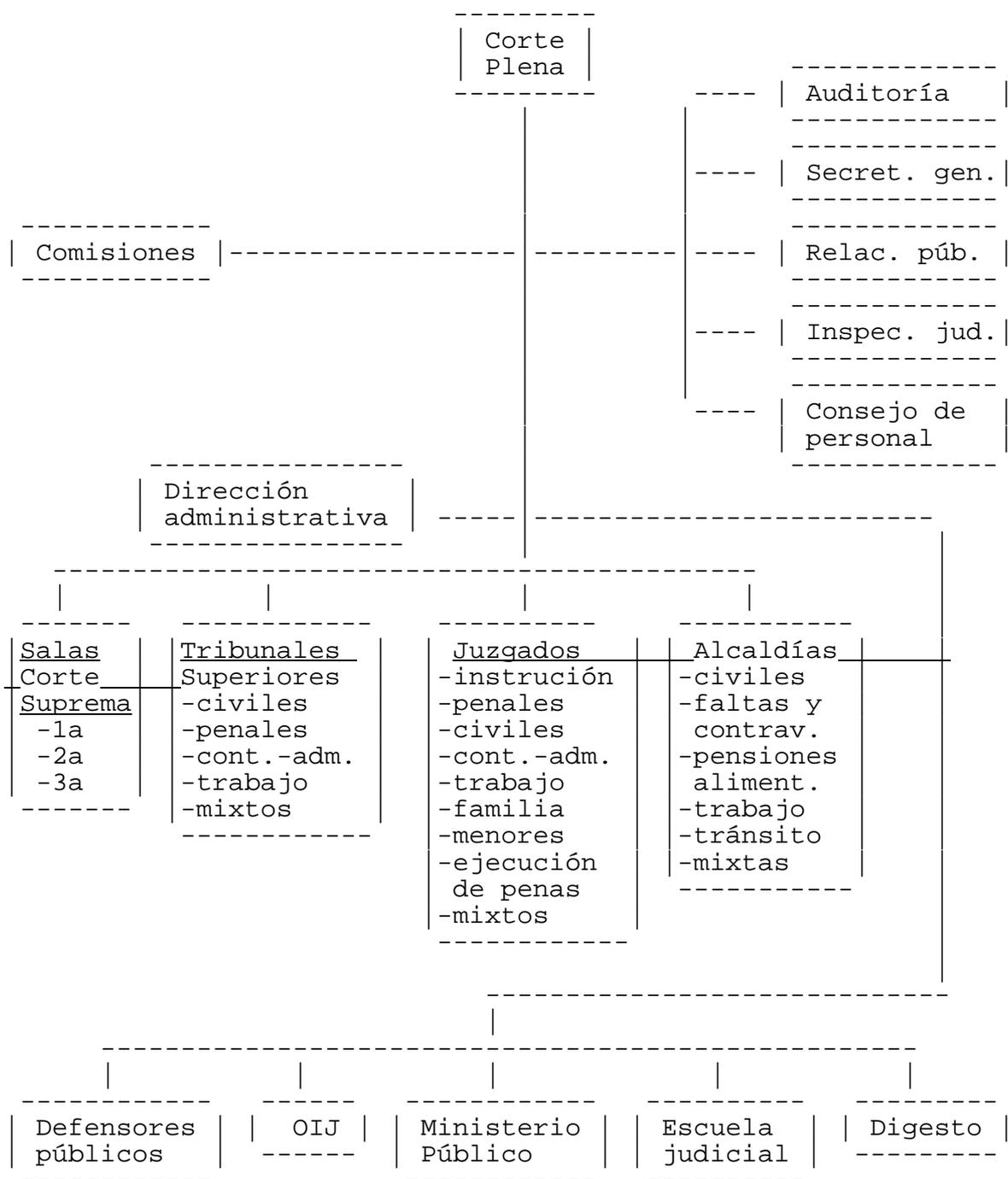
Los Tribunales Superiores están constituidos por 3 civiles, 5 penales, uno contencioso-administrativo, uno de trabajo, 7 mixtos y uno de lo contencioso-administrativo y civil. Cada uno de ellos est integrado por tres jueces superiores, son tribunales de segunda instancia, salvo los penales que también son de primera instancia en el caso de delitos que tengan pena de prisión mayor de tres años.

Organigrama No. 1

⁹⁸ En cuanto al número de Tribunales, Juzgados Y Alcaldías, véase el cuadro No. 36, p. 159 del Informe final *La administración de justicia en Costa Rica*, San José, setiembre 1986.

⁹⁹ Sobre el sistema actual de división de la Corte, originado en la reforma efectuada por la Ley No. 6434 de 22 de mayo de 1980, véanse GUTIERREZ Carlos José, "La cúpula judicial", *Revista Judicial*, No. 21, año VI, setiembre de 1981, p. 15 y 26 y SEGURA Jorge Rhenan, *La clase política y el Poder Judicial en Costa Rica*, Universidad Estatal a Distancia, San José, 1982. Cf. asimismo los artículos 56 a 65 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Estructura del Poder Judicial



Fuente: Dirección administrativa del Poder Judicial, 1986.

Los Juzgados. Los 84 juzgados del país comprenden: 9 civiles, 4 contencioso-administrativos, 3 de trabajo, 11 penales, 2 de familia, uno tutelar de menores, 29 juzgados de instrucción, uno de ejecución de la pena, 9 civiles y de trabajo, 2 que son al mismo tiempo penales y tutelar de menores y 13 mixtos. Los juzgados de instrucción cumplen la primera etapa de los juicios penales, el de ejecución de la pena ejerce una supervisión o vigilancia sobre el sistema penitenciario y toma ciertas decisiones en materia de ejecución penal (por ejemplo, el otorgamiento de la libertad condicional), y los demás conocen en primera instancia de las materias que les están encomendadas.

Las Alcaldías son tribunales de menor cuantía. Hay 6 en materia civil, 6 de trabajo, 14 de faltas y contravenciones, 2 de pensiones alimenticias, 6 de tránsito, 18 civiles de trabajo y 51 mixtos. En materia de tránsito y de trabajo hay además, para San José, un tribunal colegiado en cada materia, compuesto de tres alcaldes.

Además de estas instancias judiciales, existen también departamentos administrativos. El más importante de ellos es la Dirección Administrativa que los supervisa y tiene un Consejo Administrativo, el cual nombra al personal subalterno de todas las oficinas del Poder Judicial. La Corte Suprema también cuenta con órganos auxiliares del sistema penal: el Organismo de Investigación Judicial, la Oficina de Defensores Públicos y el Ministerio Público. Finalmente existen una serie de servicios anexos, entre los cuales conviene destacar la Escuela Judicial.

Controles

Para controlar los posibles abusos cometidos por todos los funcionarios del Poder Judicial existe el Tribunal de la Inspección Judicial, pero es la Corte Plena la que tiene, en último término, la potestad disciplinaria en este sector.

El Tribunal de Inspección Judicial no publica datos ni permite a los funcionarios investigados el acceso a sus expedientes, por considerarlos como documentos internos de la Corte. Por ésta y por otras razones puede afirmarse que esta instancia no respeta el principio fundamental del "debido proceso".

Existe una serie de prohibiciones para los funcionarios del Poder Judicial que administran justicia, entre las cuales destacan las de dirigir a funcionarios públicos o a corporaciones oficiales felicitaciones o censuras por sus actos; tomar en las elecciones populares más parte que la de emitir su voto y participar en reuniones, manifestaciones u otros actos de carácter político electoral. Estas prohibiciones señalan una característica importante de los administradores de justicia, quienes deben mantener un alejamiento completo de toda clase de actividades políticas. La Corte Suprema ha sido bastante rígida en la aplicación de estas reglas.

Personal

El personal que labora en el Poder Judicial se clasifica en: administradores de justicia

(magistrados, jueces y alcaldes), personal subalterno y de apoyo en las tareas de los tribunales y personal administrativo y técnico de colaboración de éstas.

a) Magistrados, Jueces y Alcaldes

Los administradores de justicia se dividen en magistrados de la Corte Suprema, jueces superiores, jueces, actuarios y alcaldes. En 1986, su número total era de 278 (17 magistrados, 57 jueces superiores, 81 jueces, 20 actuarios y 103 alcaldes).

Selección y nombramiento

Para mantener una cierta imagen de independencia, los magistrados insisten en que en su nombramiento no intervienen factores políticos. Sin embargo, dada la forma de ese nombramiento, es indiscutible que la política partidista juega un papel importante. A este respecto, algunos autores estiman que éste es el "talón de Aquiles" del sistema judicial,¹⁰⁰ mientras que otros no comparten esta opinión, invocando el argumento de que existen negociaciones entre los partidos políticos y que no hay homogeneidad entre los electores.¹⁰¹

Los magistrados de la Corte Suprema son electos por la Asamblea Legislativa, por simple mayoría de votos y por un período de ocho años renovable por otro período similar; para no ser reelectos, deben votar en contra las dos terceras partes del total de los diputados (artículo 157 de la Constitución). En la práctica, después de la Constitución de 1949, sólo en 1958 se produjo un caso de no reelección; en todos los demás, los magistrados terminaron sus funciones por muerte, retiro o renuncia.

Salvo los magistrados, todos los demás administradores de justicia son nombrados por la Corte Suprema. El requisito básico es el de ser abogado, y sólo por falta de solicitantes que posean dicho título podrá nombrarse a quienes no lo posean.¹⁰² Según informes de la Dirección de Personal del Poder Judicial, sólo quedan dos personas pertenecientes a esta última categoría.¹⁰³ Existen además requisitos especiales para algunos casos (juez tutelar de menores, juez superior agrario, etc.).

De las encuestas se desprende una evidente insatisfacción con los mecanismos de selección y nombramiento de los funcionarios judiciales (véase el cuadro No. 12).

¹⁰⁰ ROJAS Rafael A., "La independencia financiera del Poder Judicial", tesis de grado, Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 1974.

¹⁰¹ GUTIERREZ Carlos José, *El funcionamiento del sistema jurídico*, San José, Editorial Juricentro, 1979, p. 191. Véase también TOSSI Lilliam, "Las mayorías y las minorías legislativas en Costa Rica", tesis de grado, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 1975, citada por GUTIERREZ.

¹⁰² Para el problema de los jueces sin título, véase GUTIERREZ, *op. cit.*, p. 183-188.

¹⁰³ Para los requisitos en detalle, véanse la Ley Orgánica del Poder Judicial (artículos 13, 14, 77, 78, 89 y 90), la Ley de Creación del Tribunal Superior Civil de San José (No. 3830 de 3 de diciembre de 1966), la Ley de Creación del Tribunal Superior Contencioso-Administrativo (No. 4957 de 16 de febrero de 1972), la Ley del Tribunal Superior de Alajuela (No. 4776 de 17 de junio de 1971) y la Ley de Actuarios Judiciales (No. 4322 de 11 de febrero de 1969).

Cuadro No. 12

Opinión desfavorable sobre la selección y el nombramiento del personal judicial (en porcentajes)*

Categoría	Jueces	Fiscales	Def. Púb.	Abogados
Magistrados	72,9	84,4	82,1	76,2
Jueces	52,6	71,9	53,9	46,1
Alcaldes	52,6	75,0	53,9	50,5
Pers. Subalt.	45,1	68,8	46,2	48,4

* Los porcentajes corresponden al número de encuestados que respondieron que el proceso de selección y nombramiento era poco o nada adecuado.

Los mayores porcentajes de insatisfacción se presentaron en relación con el nombramiento de los magistrados, oscilando entre un 72,9% (opinión de jueces) y un 84,4% (opinión de fiscales). El principal motivo aducido por los entrevistados fue la influencia política que se da en la selección; así opinó el 49% de los jueces, el 74% de los fiscales, el 76% de los defensores públicos y el 78% de los abogados.

También hubo insatisfacción entre los encuestados, aunque en menor grado, con la forma de seleccionar a las otras categorías de funcionarios. Los porcentajes de personas insatisfechas fueron bastante similares con respecto a los diversos tipos de funcionarios, oscilando entre un 45,1% y un 68,8%, siendo la opinión de los fiscales la más severa (cuadro No. 12). También aquí las razones que más se invocaron para justificar este juicio negativo fueron la amistad y la influencia política.

Al desglosar la opinión de los jueces por categorías, resulta sorprendente observar que son los magistrados, encargados de efectuar la selección y el nombramiento del personal judicial, quienes expresan la mayor convicción de que el sistema es insatisfactorio.

Los funcionarios que administran justicia pueden optar por la jubilación cuando hayan laborado para el Poder Judicial más de 30 años y tengan para ese entonces más de 55 años de edad. Si se dan esas condiciones, la pensión que reciben equivale al salario del último año de servicio. Por otra parte, hay retiro forzoso a los 70 años de edad.

Características personales

No hay concordancia sobre la extracción social de los jueces; algunos estudios señalan

que el 13% de los magistrados provienen de la clase alta y el 56,6% de la clase media,¹⁰⁴ otros, que un 6% de jueces y magistrados son de clase alta y un 88% de clase media.¹⁰⁵

Entre los 17 magistrados de la Corte Suprema solamente hay una mujer; de todos los jueces (incluidos los jueces superiores), el 71% son hombres; sin embargo, el 51% de los alcaldes son mujeres. La edad promedio de los magistrados es 50.7 años, la de jueces 39 años y la de los alcaldes 35 años. Se trata pues, como ya se ha hecho notar con respecto a otros actores del sistema, de un grupo profesional relativamente joven.

b) La carrera judicial

Desde un punto de vista puramente formal, no existe en Costa Rica una carrera judicial, ya que el proyecto de ley que tiende a crearla en forma oficial no ha sufrido aún el trámite de ley, pero puede afirmarse que existe de hecho una carrera judicial bien establecida, puesto que se dan y se practican muchos de los aspectos que la caracterizan. En este sentido, existe un sistema de nombramiento, con una clasificación de puestos, a los que corresponde una categoría específica de salarios, de acuerdo con una escala fijada por ley,¹⁰⁶ un expediente personal para cada uno de los administradores de justicia, en el cual se hace constar su desempeño durante la carrera; la posibilidad de participar en nuevos concursos para puestos de mayor rango y una relativa estabilidad en los cargos, ya que el personal judicial es nombrado por un período de cuatro años, siendo generalmente reelecto.¹⁰⁷

El ingreso a la carrera judicial puede ocurrir en los últimos años de los estudios de Derecho o apenas terminados éstos, pero es característica común la posesión de dicho título. La carrera suele iniciarse como alcalde, en lugares apartados. El proceso de ascenso implica el paso a la categoría de juez y el acercamiento cada vez mayor al área metropolitana. La categoría de juez en la capital es la más alta del primer nivel; de ella se parte para las de juez superior y magistrado. A los puestos más altos de la carrera pueden asimismo ingresar cierta categoría de abogados sin pasar por estas etapas previas (en los años 70, de seis magistrados nombrados entre 1969 y 1972, cuatro venían de la actividad privada).

La garantía de estabilidad y la posibilidad de hacer carrera es un factor determinante en la decisión de ingresar al Poder Judicial, aunque en la encuesta a los administradores de justicia las principales razones invocadas por éstos para aceptar el cargo fueron la vocación (29,3%) y la búsqueda de una mejor posición social (29,6%).

Otro factor que respalda la hipótesis de la existencia de hecho de una carrera judicial es la

¹⁰⁴ ARIAS Oscar, *¿Quién gobierna Costa Rica?*, San José, EDUCA, 1978, p. 169.

¹⁰⁵ GUTIERREZ Carlos José, "Los jueces de Costa Rica", *Revista de Ciencias Jurídicas* (UCR), 1973, p. 77-113. SEGURA (op. cit.) presenta conclusiones similares.

¹⁰⁶ Ley de Salarios del Poder Judicial, No. 2422 de 11 de agosto de 1959 y sus reformas.

¹⁰⁷ La no reelección al finalizar el período de cuatro años es uno de los medios utilizados para eliminar del Poder Judicial a funcionarios contra los cuales pueden existir quejas que no meriten una destitución. En GUTIERREZ, *op. cit.*, p. 187, cuadro IV-30, aparecen los porcentajes de no reelección, que son más altos entre los alcaldes que entre los jueces. Respecto a estos últimos, ha habido reelecciones totales en algunos años.

duración de los funcionarios judiciales en sus puestos; en efecto, los magistrados tienen un promedio de 6 años en su cargo; los jueces 6,5 años y los alcaldes 4,6.

A los administradores de justicia les está prohibido fuera de la Corte el ejercicio de la abogacía y de cualquier otra actividad remunerada, salvo la docente. Para ello reciben un sobresueldo de un 65% calculado sobre el salario básico.

Para que una carrera judicial cobre su verdadero significado se precisa de una Escuela Judicial que forme a los profesionales del sector y les asegure una capacitación continua. En el proyecto de creación de la Escuela Judicial, se justificaba ésta para el cumplimiento de esta finalidad con respecto al personal que imparte justicia. Por diversas razones se amplió su jurisdicción a todo el personal del Poder Judicial, pero desde el inicio de su funcionamiento la Escuela sólo acogió -y sigue acogiendo- al personal subalterno. La evaluación que de ella hacen los funcionarios judiciales es positiva; así piensa un 55,7% de jueces (el 16,3% de ellos estiman sin embargo que la formación que dispensa es inadecuada), un 34,4% de fiscales (el 27,8% en sentido contrario) y un 36% de defensores públicos (el 20,5% la juzgan negativamente). No obstante, el hecho de que un 43,5% de defensores públicos y un 37,5% de fiscales no sepan o no quieran responder a esta pregunta parece indicar un desconocimiento de la existencia de la Escuela Judicial.

Una de las políticas desarrolladas para garantizar la independencia y profesionalización de la carrera judicial es el otorgamiento de un salario que corresponda a la responsabilidad del cargo.

La política general de salarios del Poder Judicial es determinada por la Corte Suprema de Justicia. A partir de 1957, cuando aquél obtuvo la asignación constitucional de un porcentaje fijo del presupuesto nacional, dicha política ha estado dirigida a una equiparación con los otros poderes del Estado y a colocar a los funcionarios judiciales en una situación de ventaja con respecto a los demás funcionarios públicos.

Esta política sufrió una conmoción considerable como resultado de la crisis económica de principios de los años 80. Una de sus consecuencias directas fue el deterioro de los salarios reales de los funcionarios judiciales. El cuadro No. 13 muestra que, en comparación con otros tipos de salarios, son los del Poder Judicial los que más han sufrido de la crisis. Ello es así a pesar del alza de salarios consentida en la década 1976-1986. En efecto, aunque el fondo de servicios personales se multiplicó por trece en ese período, el mismo fondo apenas se duplicó en términos reales, pasando de 84.1 millones de colones en 1976 a 146.73 millones en 1986; durante ese mismo período, el número de empleados del Poder Judicial casi se duplicó, pasando de 1.716 a 3.067, lo que indica que efectivamente se dio un deterioro, que se inicia en 1976 y alcanza su mayor gravedad entre 1981 y 1983, o sea, en los peores años de la crisis. En 1982, un empleado promedio del Poder Judicial ganaba efectivamente casi la mitad de su salario de 1976.¹⁰⁸

¹⁰⁸ LOPEZ José Roberto, Análisis económico del sector judicial costarricense, anexo 3 de La administración de justicia en Costa Rica, informe final, San José, octubre 1986.

Un desajuste tan importante como el observado no pudo desaparecer de un año a otro. La recuperación no se efectúa sino en 1986, año en el cual un empleado del Poder Judicial pudo superar la remuneración real de once años atrás. En 1986, el salario mensual promedio del personal de este poder era de 47.841 colones.

Las opiniones vertidas en las encuestas indican que las remuneraciones ofrecidas en el sistema de justicia son adecuadas para el 52% de los jueces, el 59% de los fiscales y el 54% de los defensores públicos. Sin embargo, aproximadamente el 40% de dichos funcionarios las consideran poco adecuadas.

c) Personal auxiliar

El total del personal subalterno y de apoyo, entendiéndose por tal todos los funcionarios y empleados administrativos que cumplen funciones al servicio de los funcionarios que administran justicia, era de 1.723 en 1986. De ellos, 1.277 laboran como subalternos de los tribunales y 446 realizan funciones administrativas o técnicas.

Con anterioridad a 1970 no existió ningún programa de formación o mejoramiento de esta categoría de personal. La Facultad de Derecho intentó establecer cursos de formación destinados a esta categoría de personal, pero esta iniciativa no tuvo al parecer ningún eco.

En los cursos para el personal auxiliar, la Escuela Judicial ofrece un curso de dos años, sin que el empleado deje por ello de trabajar. El primer nivel está dedicado a estudios básicos sobre el funcionamiento del Poder Judicial y en el segundo, los estudiantes, de acuerdo con su interés, reciben cursos de derecho civil o penal, así como un curso de derecho procesal en la materia escogida. La enseñanza se lleva a cabo sólo en la sede central de la Corte, aunque se han realizado esfuerzos para establecer cursos provinciales. No se cuenta con materiales de estudio ni se ha definido una pedagogía activa que ponga especial énfasis en la formación práctica que debería caracterizar un programa de formación en servicio.

Cuadro No. 13

**Evolución de los salarios reales en el Poder Judicial
y en los sectores privado y público (1976-1984)**

Sector	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
P. Judic.	100	95,3	94,1	84,9	89,6	75,9	53,1	61,1	69,4
Privado	100	113,5	121,6	131,9	127,8	107,3	83,9	102,4	112,5
Público	100	107,6	115,7	121,5	112,5	97,3	72,1	80,0	89,0
Gob. Cent.	100	107,7	117,5	122,1	109,4	95,3	68,1	74,8	79,2

Fuente: Datos proporcionados por la Contraloría General de la República, CESPEDS Victor Hugo y

otros, *Costa Rica: recuperación sin reactivación*, San José, Academia de Centroamérica, 1985, pág. 72.

Si bien al crearse la Escuela Judicial se estuvo de acuerdo sobre la necesidad de implantar un curso básico para los administradores de justicia que acabaran de obtener el título de abogado, dicho plan de estudios no ha llegado todavía a establecerse. Para los administradores de justicia, la única tarea que cumple la Escuela Judicial es la de realizar algunos cursos ocasionales para solucionar ciertos problemas que pueden presentarse en algunas actividades específicas del Poder Judicial y que son detectados por funcionarios de alta categoría.

En 1957, por medio de una reforma constitucional, se le asignó al Poder Judicial un seis por ciento del Presupuesto General de Gastos de la República.¹⁰⁹ Se le colocó por tanto en una posición de privilegio, con respecto a los otros poderes del Estado. La iniciativa partió de un magistrado de la Corte Suprema de Justicia, recibió el apoyo de la Facultad de Derecho y del Colegio de Abogados y contó, en la última votación, con el 95% de los diputados que concurrieron a la sesión.¹¹⁰

Esta medida ha sido siempre motivo de controversia. En 1963, se intentó reducirla, invocándose el argumento de la crisis fiscal que atravesaba el Estado.¹¹¹ Contra este razonamiento se adujo la necesidad de una autonomía financiera para que el Poder Judicial tuviera una libertad de acción real y eficaz, ya que la simple autonomía jurídica sin el correspondiente respaldo financiero, no es sino mera utopía.¹¹²

La determinación del 6% no fue el resultado de un estudio previo sobre el comportamiento de los gastos del Poder Judicial ni de sus necesidades, sino que se estableció "en forma totalmente arbitraria y antojadiza"; en efecto, no existe al parecer ningún documento que permita saber cuál fue el criterio seguido para encontrar dicho porcentaje, por lo que "el proyecto de reforma pecó de falta de seriedad, al no haberse presentado junto con el mismo, una estimación de las necesidades inmediatas y futuras del Poder Judicial, y los respectivos montos de dinero requerido para satisfacerlas".¹¹³

Si se comparan los ingresos teóricos y efectivos del Poder Judicial en los últimos 25 años, puede observarse que únicamente en 1973 dicho Poder recibió y gastó el seis por ciento que le correspondía. Por otra parte, los porcentajes efectivamente utilizados indican cierta

¹⁰⁹ Ley de Reforma Constitucional No. 2122 de 22 de mayo de 1957, que agregó al texto original del párrafo 2 del artículo 177 de la Constitución dos párrafos y un Transitorio.

¹¹⁰ ROJAS, *op. cit.*, p. 93.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 96.

¹¹² LIZANO Eduardo: "Descentralización y centralización en la administración pública costarricense", en *Comentarios sobre Economía Nacional*, Universidad de Costa Rica, Ciudad Univ. Rodrigo Facio, 1971 p. 16-17.

¹¹³ ROJAS, *op. cit.*, p. 89-91.

variabilidad; no hay tendencias predominantes de los mismos, sino variaciones discontinuas y alternativas a lo largo del período. Los porcentajes más bajos se dieron en 1965 (3,9%) y en 1975 (4,1%). Por ello, resulta difícil buscar alguna racionalidad económica en el manejo del presupuesto judicial.¹¹⁴

En 1986, el presupuesto efectivo del Poder Judicial fue de 1.812,3 millones de colones, dedicados en su mayor parte al pago de servicios personales, salarios y prestaciones (el 85%), pero sólo una pequeña parte a inversiones. Sin embargo, en una primera etapa se llevó a cabo un ambicioso programa de construcciones para dotar de una buena planta física, no sólo a la Corte Suprema sino a casi todas las oficinas judiciales del país. Este programa, iniciado en 1959 (20), todavía representaba en 1970 un 20,6% del presupuesto, mientras que en 1980, cuando el programa ya se había terminado, sólo alcanzó un 0,4% y, en 1986 un 0.3%.

Si bien el porcentaje correspondiente a salarios mantiene una misma tendencia, el correspondiente a "transferencias corrientes" tiene un crecimiento importante entre 1970 (14,1%) y 1980 (22,7%). Si se considera las partidas que se agrupan dentro de ese rubro (pensiones y jubilaciones, prestaciones legales, contribuciones patronales a la Caja Costarricense de Seguro Social y Banco Popular), todas ellas correspondientes a prestaciones adicionales o basadas en el salario, queda confirmada la importancia del apartado relacionado con los salarios.

En el cuadro No. 14 se indica el presupuesto del Poder Judicial entre 1980 y 1986, así como el porcentaje del mismo asignado al Ministerio Público y al Departamento de Defensores Públicos.

Cuadro No. 14

Presupuesto del Poder Judicial (1980-1986) en millones de colones)

Año	Poder Judicial	Min. Público Total	%	Def. Públicos Total	%
1980	280.0	4.8	1,7	3.3	1,2
1981	346.0	4.8	1,4	3.3	1,0
1982	426.0	4.9	1,2	3.3	0,8
1983	687.0	18.0	2,6	10.5	1,5
1984	932.0	23.7	2,5	13.4	1,4
1985	1.294.0	31.7	2,5	17.3	1,3
1986	1.812.0	47.7	2,6	28.8	1,6

Fuente: Leyes de presupuesto ordinario y extraordinario de la República, varios años.

¹¹⁴ Leyes de Presupuesto, 1970-1986.

Actividades

La actividad judicial en materia penal ser desarrollada con más detenimiento en el capítulo destinado al procedimiento penal. Aquí se hará únicamente una presentación sucinta y general del tema.

En el cuadro No. 15 se indican todos los asuntos ingresados en el Poder Judicial en los años 1983-1985. Para la elaboración del cuadro, se han sumado las contravenciones con los juicios penales propiamente dichos, así como los asuntos civiles y las pensiones alimenticias. Se observa que sólo ha habido un aumento insignificante en el volumen total de actividades de ese poder; en materia penal, incluso ha habido una baja durante el período considerado. Una comparación entre las distintas materias demuestra la importancia de los asuntos penales sobre los otros, ya que constituían en 1985 un 60,4% del total, mientras que los civiles alcanzaban un 28,3%, los laborales un 6,5% y los contencioso-administrativos un 4,7%.

Con respecto al número de casos ingresados en el sistema, se utiliza bastante a menudo la expresión de "masificación",¹¹⁵ y se habla del congestionamiento del sistema como de uno de los principales problemas con que se enfrenta la administración de justicia del país, en la medida en que éste puede ser un obstáculo importante para su buen funcionamiento. Por ello también es común que se solicite un incremento del número de tribunales, de su personal y de sus recursos. Los datos expuestos no indican, por lo menos en los últimos años, la existencia de tal masificación ni, a nuestro parecer, justifican tales demandas.

5. El Sistema Penitenciario

Antecedentes

Hasta los inicios de la década de los años 50, el sistema penitenciario consistía fundamentalmente en varios establecimientos donde se hacía efectivo el principio, ya superado por la penología contemporánea, de aislamiento y castigo de los delincuentes, lo que se llevaba a cabo en cárceles de custodia caracterizadas por un alto grado de represión, una rígida organización disciplinaria, la existencia de liderazgo entre los internos y la ausencia de separación entre indiciados y sentenciados.

Este estado de cosas se enfrentaba a la inquietud imperante de recuperación de la

¹¹⁵ GUTIERREZ, *op. cit.*, p. 171. Este autor utiliza, sin embargo, otro tipo de información estadística menos confiable que el empleado aquí. Pese a ello, se observa un incremento notable en el volumen de la actividad judicial entre el principio y el final de la década de los años 70, pasando de unos 50.000 asuntos terminados anualmente en todas las materias a más de 283.000 en 1980. Es a partir de esta fecha cuando se nota una estabilidad en el número de casos ingresados anualmente.

marginalidad y a los principios que las Naciones Unidas venían proponiendo y discutiendo para el tratamiento del delincuente.

Un intento de reorganización penitenciaria en 1953¹¹⁶ no logra definir claramente los objetivos del sistema, pero mejora sus aspectos infraestructurales y administrativos.¹¹⁷ Se trató de resolver parte de los problemas que surgían con motivo de la ejecución de la pena privativa de libertad aceptando el "ideal de rehabilitación", considerado como la mejor solución a la problemática penitenciaria, sin lograr definir tal concepto ni fijarle sus límites.

Un nuevo esfuerzo, que involucra la revisión de la normativa en el campo penal y el estudio de la situación penitenciaria, desemboca en la creación de la Dirección General de Adaptación Social (Ley No. 4762 del 8 de mayo de 1971), órgano rector del sistema penitenciario actual, adscrito al Ministerio de Justicia; sin embargo, esta ley sólo se refiere a la organización administrativa y burocrática de dicha Dirección.

Objetivos

No obstante la relativa unificación de lo penitenciario y la creación de ese organismo rector, encargado de la elaboración de políticas en ese campo dirigidas a humanizar la ejecución penal, persisten situaciones residuales de la organización anterior, como son las cárceles adscritas al Ministerio de Gobernación, donde hay individuos cumpliendo prisión, y otras cuya infraestructura física refleja las características de las cárceles de custodia, en las cuales los objetivos de rehabilitación son de un difícil cumplimiento. Además, "en el ordenamiento penal costarricense no existe una definición, aunque sea mínima, sobre el objetivo rehabilitador, ni se establece el derecho que tiene el interno para aceptar o rechazar el tratamiento".¹¹⁸ Así, aunque el artículo 51 del Código Penal establezca que la pena de prisión tendrá una finalidad rehabilitadora, no determina sus límites, ni indica con claridad las garantías y derechos de los reclusos.

Sobre esta endeble estructura jurídico-administrativa, a la Dirección General de Adaptación Social se le señalan como objetivos la ejecución de las medidas de libertad dictadas por las autoridades competentes, la custodia y el tratamiento de los procesados, la seguridad de las personas y bienes en los centros de Adaptación Social, la investigación de las causas de la criminalidad y la recomendación de medidas para su control (artículo 3 de la Ley No. 4762).

Pese al énfasis que se le ha dado al tratamiento del delincuente, y aunque el modelo costarricense haya sido catalogado como uno de los mejores de América Latina, la

¹¹⁶ Pese a la carencia de estudios sobre el panorama penitenciario, se logra dar un primer paso en la legislación costarricense relacionada con esta materia por medio de la Ley de Regeneración Social de 17 de setiembre de 1953, la cual crea el Departamento de Defensa Social, cuyos fines eran la prevención de la delincuencia, el control de la criminalidad y el tratamiento del delincuente, a efectos de readaptarlo a la sociedad. ARIAS Milton, "La reforma penitenciaria en Costa Rica", *Revista Foro*, No. 1, 1978, p. 5-8).

¹¹⁷ Ministerio de Justicia, Informe final del 1er. Congreso Penitenciario, San José, 6-10 agosto de 1984.

¹¹⁸ CRUZ Fernando, "La pena privativa de libertad en Costa Rica (aspectos jurídicos y penitenciarios)", *Revista de Ciencias Jurídicas*, No. 42, setiembre-diciembre 1980, p. 57-94

burocratización, la situación financiera, la escasez de recursos humanos capacitados en este campo y la carencia de infraestructura idónea, han hecho que los cometidos a cumplir sólo se hayan logrado en parte y que otros sigan siendo letra muerta en el papel; tal sería el caso de la inexistencia en esa institución de mecanismos idóneos para la recolección y procesamiento de datos y la ausencia de la sistematización conceptual necesaria para llevar a cabo investigaciones, evaluaciones y actividades de planificación. También se puede afirmar que la investigación de las causas de la criminalidad no pasa de ser un postulado sin contenido real; así, el Instituto Nacional de Criminología, el Centro de Diagnóstico, el Programa de Prueba y Libertad Vigilada y el de Prevención del Delito se caracterizan por la ausencia de estudios relativos a su especialidad.¹¹⁹

Se suele afirmar que, hasta 1982, el sistema se encontraba anquilosado, no era funcional y estaba burocratizado, sin lograr poner en ejecución los principios para los que fue creado,¹²⁰ y que aún persisten algunas de esas características.¹²¹

Por otro lado, las encuestas señalan que los objetivos del sistema penitenciario no se están cumpliendo a cabalidad (véase el cuadro No. 16). De acuerdo con ellas, aproximadamente un 50% de las personas entrevistadas opinan que no se está cumpliendo con el objetivo de rehabilitación, ya que en la prisión los internos se pervierten; apenas un 25,7% del ciudadano común entrevistado, el 22,6% de los jueces, el 13,7% de los abogados, el 10,3% de los defensores públicos y el 9,4% de los fiscales, creen que la rehabilitación se está cumpliendo. En el mismo sentido, son asimismo significativos los importantes porcentajes (del 50% en el caso de la población a más del 71% en el de los jueces) de las respuestas que asignan a la prisión la finalidad de castigar al culpable de la comisión de un delito o la de proteger a la sociedad mediante el aislamiento de los infractores (los porcentajes oscilan entre el 42% y el 48,7%). En cambio, con la excepción de la población, es escaso el porcentaje de los actores del sistema que juzgan positivamente la capacidad de la cárcel para hacer disminuir la delincuencia.

Cuadro No. 16

Opinión sobre el cumplimiento de los objetivos del sistema penitenciario (en porcentajes)

Objetivos	Nac.	Jueces	Fiscales	Def.Púb.	Abogados
Actual					

¹¹⁹ UMAÑA Andrés, El proyecto SIEP dentro del marco de la investigación penitenciaria, Departamento de Investigación Social y Estadística, Ministerio de Justicia, Dirección General de Adaptación Social, San José, agosto 1985 (mimeo).

¹²⁰ FACIO T. y DOMINGUEZ J.C., *Administración de Justicia. Política y Burocracia*, Ed. Nueva Década, San José, Costa Rica, 1984.

¹²¹ VIQUEZ Mario A., "Alcances y limitaciones del tratamiento penitenciario en Costa Rica", *Revista Judicial*, No. 38, 1986, p. 93-96.

- pervertir delincuente	53,3	46,6	50,0	56,1	50,5
- castigar	50,1	71,4	62,5	66,7	53,8
- proteger sociedad	42,0	48,1	46,9	48,7	45,1
- disminuir criminalidad	27,1	18,8	9,4	5,1	12,1
- rehabilitar delincuente	25,7	22,6	9,4	10,3	13,7
- otro	-	0,8	3,1	2,6	1,1
Ideal					
- rehabilitar delincuente	63,7	72,9	84,4	82,1	78,0
- disminuir criminalidad	63,6	73,7	84,4	84,6	80,8
- proteger sociedad	48,4	36,8	43,8	35,9	46,2
- castigar	42,1	24,8	34,4	28,2	40,1
- pervertir delincuente	6,4	2,3	-	2,6	1,6
- otro	-	6,0	-	97,4	2,7

Esta evaluación pesimista sobre la situación actual contrasta con los objetivos que debería cumplir la pena privativa de libertad. A este respecto, las respuestas se ordenan inversamente, en el sentido de que el primer objetivo debería ser precisamente el que menos se cumple hoy (la rehabilitación del delincuente condenado); le sigue la contribución al descenso de la criminalidad, la protección social y el castigo del infractor.

Estructura

La Ley de 1971 determinó una estructura para la organización administrativa y burocrática del sistema penitenciario, separando lo referente a administración, seguridad y custodia, de lo relativo al tratamiento y a la investigación criminológica, como también lo referente a la obtención de bienes que el sistema necesitaba para su desarrollo infraestructural. Con esta estructura se sigue reproduciendo, consciente o inconscientemente, la contradicción castigo/rehabilitación, al polarizar las funciones de superintendencia administrativa y disciplinaria y la conducción de la política técnica en cuanto a tratamiento, investigación y asesoría. Tampoco se fijan o se definen en esta ley pautas o políticas penitenciarias, aunque en el texto se hable de rehabilitación, siendo necesario recurrir al Reglamento del Centro de Adaptación Social La Reforma (31 de diciembre de 1976) para encontrar un cuerpo orgánico de normas que regulen la relación entre la Administración y el recluso, pero sin que se consiga delimitar el alcance del objetivo resocializador y de las técnicas de tratamiento.

Esta estructura original ha sido cambiada con la práctica penitenciaria; actualmente, la estructura organizacional es más acorde con los principios de reincorporación del delincuente a

la sociedad, sin que haya quedado aún superada la ausencia de una definición clara del concepto "rehabilitación".

Según el actual "organigrama funcional", hay un área de Dirección superior, una de Tratamiento y otra de Prevención; esta última está adscrita al Instituto Nacional de Criminología (órgano técnico del sistema), del cual dependen todas las secciones técnico-profesionales en el campo criminológico y los directores de los centros penales en lo técnico.

Como puede notarse, existe cierta división por particularidad de funciones entre lo administrativo y lo técnico, con un predominio de lo administrativo (véase el cuadro No. 17), observándose no sólo más personal en este campo, sino la supeditación de los programas a la cuestión presupuestaria, al ser la administración la que define las vías de desarrollo de la institución y determina en cierta manera la burocratización que sufren los propios profesionales y técnicos, quienes suelen adoptar actitudes conservadoras que no alteren su rutina laboral.¹²²

También la estructura jurídico-formal presenta claroscuros en su normativa, ya que la ley de creación de la Dirección General de Adaptación Social no ha sido reglamentada, utilizándose, a conveniencia de las partes, el reglamento anterior (Reglamento Orgánico del Consejo de Defensa Social) completado por el transitorio VIII de la actual ley, o bien el Reglamento del Centro de Tratamiento de La Reforma.¹²³

En lo que respecta a la estructura organizacional, diversas causas impiden u obstaculizan la interacción y comunicación que debe existir entre las partes que conforman este sector para mantener la unicidad del sistema.

Cuadro No. 17

Distribución del personal penitenciario según nivel por tipo de Centro (1986)

Personal	Total	Unidades Admisión	Centros de Tratamiento	Unidades Confianza
Total	1.513	541	840	132
Profesional y técnico	259	90	124	45
Administrativo	362	140	184	38
De seguridad	892	311	532	49

Fuente: Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, Fiscal y por Programas, para

¹²² Ver FACIO y DOMINGUEZ, *op. cit.*, p. 50.

¹²³ Pareciera que la jerarquía administrativa prefiere el reglamento anterior y la parte técnico-profesional el Reglamento de la Reforma.

el Ejercicio Fiscal de 1986.

Una de ellas es la compartimentalización de los programas de tratamiento y de prevención. Pese a haberse programado acciones planificadas para cumplir con los objetivos de la ley, dicha compartimentalización ha producido problemas de funcionamiento en la coordinación y en la desconcentración de objetivos y funciones.¹²⁴

Otra es la duplicidad de servicios. Por ejemplo, al lado de una administración central, los centros de tratamiento tienen su administración particular que en el fondo administra lo administrado; asimismo existen funcionarios con tareas y responsabilidades institucionales diferentes (tal es el caso de los que son miembros del Instituto Nacional de Criminología y a la vez conforman el Departamento Técnico).

También impide un desarrollo armónico del sector su incapacidad real de cumplir en forma coordinada las tareas que le han sido asignadas. En este sentido, "el programa de rehabilitación y prevención", producto de una planificación y fines comunes (el deber ser) se coordina, según la ley, por un ente que fija sus políticas y las controla: el Instituto Nacional de Criminología. Pero este instituto ha basado principalmente su quehacer en resolver los casos de excarcelación y concesión de determinados beneficios, y en asegurar el control del tiempo de permanencia y de la ficha personal de cada interno, restándole importancia a las funciones de investigación criminológica que coadyuve a un programa de prevención nacional del delito y a la programación del tratamiento penitenciario.

Finalmente, la descentralización técnica y administrativa (proceso de burocratización) ha llegado a plantear, y así se está llevando a cabo, tanto una cierta independencia de cada centro como la unidad de los programas de tratamiento.

Personal penitenciario

En 1985, el total del personal penitenciario era de 1.902 empleados para una población penitenciaria de 3.435 reclusos, lo cual da una tasa de 1,8 internos para cada miembro del personal. En los cinco últimos años, el personal de la Dirección General de Adaptación Social se ha mantenido casi constante (1.927 en 1981, 1.900 en 1983 y 1.902 en 1985). Sin embargo, si se compara la evolución del personal de esta Dirección con la de la población penitenciaria (2.917, 3.377 y 3.435 respectivamente), se observa que esta última ha ido aumentando desproporcionadamente a la cantidad de personal, sin que hasta ahora se hayan tomado las medidas que se imponen.

En el cuadro No. 18 se muestra la distribución del personal penitenciario del país, según el nivel técnico, administrativo y de seguridad y el tipo de centro (Unidades de Admisión,

¹²⁴ Esta dicotomía de uso se da porque el Reglamento de La Reforma es exclusivo para ese establecimiento.

Centros de Tratamiento y Unidades de Confianza). La falta de personal técnico es notoria en cuanto a médicos especialistas se refiere; algunos centros cuentan únicamente con un psicólogo para atender a toda la población penitenciaria, pero otros no lo tienen del todo.

Selección, nombramiento y remoción

El personal técnico y administrativo de la Dirección General de Adaptación Social, en lo referente a su selección, nombramiento y remoción, est sujeto al Estatuto del Servicio Civil y su Reglamento a partir del 3 de enero de 1985. Antes de esta fecha no existían normas ni procesos al respecto, por lo que se hacían basándose en la antigüedad del personal y la recomendación de los superiores.

El personal de seguridad o de custodia se rige por un sistema distinto, tanto en su selección y nombramiento, como en su jornada laboral. Dicho nombramiento corresponde al jerarca de la entidad, quien se encarga de fijar los procedimientos que estima convenientes para seleccionar a los candidatos a plaza de vigilancia. La institución suele solicitar los siguientes requisitos: 1) presentación de una hoja de oferta de servicios; 2) certificado de conclusión de estudios primarios; 3) carné de salud al día, extendido por el Ministerio de Salud; 4) dos cartas de recomendación, escritas por personas de reconocida honorabilidad, de los trabajos anteriores efectuados por el candidato y 5) carta de recomendación de un diputado o de un funcionario público influyente.

Una vez presentados todos los documentos, los solicitantes son incluidos en una lista con el fin de someterlos al examen psicológico que realiza el Centro Nacional de Capacitación Penitenciaria. Luego se levanta una nueva lista de elegibles, con el nombre de las personas que hubiesen aprobado el examen. Esa lista es enviada a la Dirección General de Adaptación Social, con una copia para el Departamento de Personal. Este último comprueba los antecedentes penales de estas personas únicamente en el Archivo Judicial de Delincuentes. Con base en esta lista, el Director General y el jefe del Departamento de Personal realizan la elección, generalmente respetando el orden de calificación de las pruebas, salvo que exista una recomendación del director del centro penitenciario donde est libre la plaza para que se designe a alguno de los elegibles como más apto para ocupar el puesto.

Sin embargo, es necesario recalcar que la recomendación de orden político que se presente es sumamente influyente y, en última instancia, define la distribución de plazas de vigilante en los centros penitenciarios de Adaptación Social.

Por disposición de la Ley de Creación de la Dirección General de Adaptación Social, su personal de seguridad se equipara al de la Fuerza Pública en cuanto a derechos y obligaciones, aunque se establece expresamente que no forma parte de ese organismo.

Formación

Existe un Centro de Capacitación Penitenciaria encargado de actualizar los conocimientos

del personal técnico (con la excepción de los médicos) y de vigilancia. No se incluye al personal administrativo, cuya capacitación corresponde a la Unidad de Adiestramiento del Ministerio de Justicia, con la colaboración del Servicio Civil, quienes programan los cursos de capacitación de acuerdo con las prioridades que establece la Oficina de Servicio Civil para efectos de promoción de los funcionarios; con tal fin, se elabora periódicamente un cuestionario con el fin de detectar aquellas áreas en las que esa capacitación sea más urgente.

Debido a la carencia de presupuesto y de personal, únicamente se está impartiendo un número limitado de cursos en el Centro de Capacitación Penitenciaria (sicología criminal, sicoterapia de grupo, alcoholismo y drogadicción, técnicas sobre entrevista y legislación, educación sanitaria y derecho penal); dichos cursos son semestrales y las lecciones se dictan una vez por semana por diversos especialistas universitarios y de la administración.

Los cursos para el personal del Departamento de Vigilancia son de dos tipos: 1) un curso básico de seguridad penitenciaria de un mes de duración para todos los vigilantes de nuevo ingreso, el cual incluye diversas materias (funciones del agente de seguridad, disciplina y cortesía, "vara policial", armas de reglamento, práctica de tiro, cuidado de armas, procedimientos de vigilancia en el campo de custodia, guardia interior, defensa personal, reglas mínimas de tratamiento del recluso y control corporal) y, 2) para efectos de promoción futura, un curso suplementario de "don de mando" para aquellos vigilantes que obtienen las mejores calificaciones en el curso básico.

Según los datos obtenidos en la encuesta de reos, los miembros del Departamento de Vigilancia son los que se encuentran más ligados a ellos, debido a que sus actividades se incorporan al trabajo de los reclusos; por ejemplo, en caso de problema o de queja, un 19,4% indica que acudiría al Jefe de Seguridad (antes que éste, sólo un 20,3% acudiría al Director o Subdirector del Centro) y un 54,5% afirma que este personal nunca abusa de su poder. Debe notarse que, siendo esta categoría de personal la más allegada a la vida diaria de los internos, su nivel de capacitación podría incrementarse, para que realmente puedan ofrecer su ayuda al recluso en los diversos campos que la requieran.

Condiciones de trabajo

Debido al ambiente hostil donde trabaja el personal de las cárceles, éste percibe un sobresueldo en concepto de "riesgo penitenciario". A título indicativo, puede mencionarse que en 1986, el sueldo básico mensual de un agente de seguridad era de 8.850 colones, el de un administrador de 11.050 colones y el de un técnico y profesional de 15.350 colones.

El personal administrativo, técnico y de dirección trabaja a tiempo completo para la institución, 40 horas semanales y ocho diarias. El de vigilancia tiene su propio régimen de trabajo, bien con el sistema llamado de 8 por 8 (ocho días en el centro y otros tantos fuera), bien con el de 3 por 2, con turnos de vigilancia de 12 horas diarias.

Con respecto a las promociones, se sigue el sistema de carrera administrativa, de manera

que cuando existe una plaza vacante para un puesto superior, el Departamento de Personal envía una terna a la Dirección General, para que allí se escoja al candidato más apto; los propios interesados pueden asimismo presentar directamente una oferta específica. La decisión es tomada por la Dirección General, considerando los años de trabajo en la institución y la carrera académica; sin embargo, esta promoción debe ser aprobada por el Servicio Civil.

Aunque no existen reglas formales en esta materia, la promoción del personal de seguridad se basa en la antigüedad y en la recomendación del Jefe de Seguridad, exigiéndose además haber aprobado el curso de "don de mando" que, para estos fines, imparte el Centro Nacional de Capacitación Penitenitenciaria. El ascenso lo resuelve el Director de la Dirección General, de acuerdo con la terna que le es propuesta por el Jefe y la Oficina de Personal.

Presupuesto

El presupuesto global de la Dirección General de Adaptación se compone de tres rubros: presupuesto del Patronato de Construcciones, presupuesto de Adaptación Social e ingresos obtenidos por el Timbre Policial. En el cuadro No. 18 se presenta la evolución del presupuesto asignado al sistema penitenciario durante los años 1980 a 1986. Dicho presupuesto se indica en colones constantes, es decir tomando en consideración el factor inflacionario.

Cuadro No. 18

Evolución del presupuesto de la DGAS (1980-1986) (en colones corrientes y constantes de 1978)

Año	Colones corrientes (en millones)	Colones constantes (en millones)	Incremento anual
1980	118	89	-
1981	149	68	-23.6
1982	129	32	-53.0
1983	196	44	37.5
1984	260	50	13.6
1985	345	58	16.0
1986	431	67	15.5

Fuente: Datos proporcionados por el Jefe de Estadísticas e Investigación de la Dirección General de Adaptación Social, 1986.

Como puede observarse, entre 1980 y 1982, el presupuesto real sufrió una baja importante, siendo el año 1982 el de mayor decrecimiento, sin duda debido a la crisis económica que se vivió en el país.

En términos reales, puede afirmarse que el presupuesto previsto para 1986 es casi igual al de 1981, pero no ha llegado a alcanzar el monto señalado para 1980. Cabe mencionar que, a pesar del escaso incremento de este presupuesto a través del período 80-86 (15,5%), la población penal aumentó en un 42%, durante el mismo período, lo que representa un importante desfase y parece indicar el escaso interés que las autoridades del país manifiestan por el sector penitenciario.

El presupuesto de la Dirección General se distribuye de manera que cubra todas las necesidades monetarias en cuanto a recursos materiales y humanos. Puede afirmarse que, del presupuesto global, el 80 % se destina a los recursos humanos (sobre todo salarios), y el restante 20% a la adquisición de recursos materiales.

El presupuesto de la Dirección General de Adaptación Social es elaborado por la Dirección Financiera de esta institución e incluye rubros para equipos, mantenimiento de instalaciones, alimentación, salarios, etc. La determinación de las necesidades presupuestarias se ha venido realizando con base en la "historia" de los presupuestos de los años anteriores, sin que se efectúe ningún tipo de proyección respecto al aumento de la población penitenciaria. Tampoco se toman en cuenta las solicitudes de compras o construcciones, que suelen archivarse por falta de dinero, con el resultado previsible de que estos rubros vuelvan a quedar sin presupuesto.

Al parecer, para la elaboración y determinación del presupuesto de 1987 se ha realizado una evaluación profunda de las necesidades de Adaptación Social, tomándose en cuenta todos los documentos archivados por falta de presupuesto y haciéndose las proyecciones adecuadas con base en el aumento de la población penitenciaria.

Establecimientos penitenciarios

Población penitenciaria

En 1985, la población penal del país era de 3.435 individuos que, de acuerdo con las normativa en vigor, debería estar clasificada y separada en las cuatro categorías siguientes, determinadas por la condición jurídica de los reclusos: sentenciados, indiciados, contraventores y detenidos por apremio corporal.

La población de sentenciados, que asciende a casi el 55% del total de la población penitenciaria, debe cumplir sentencia en las Unidades de Tratamiento (San Lucas y la Reforma, para hombres y El Buen Pastor para mujeres), en los Centros de Confianza urbanos (Guadalupe, San Agustín y San Gerardo) y en los Centros Agropecuarios del programa de Prueba y Libertad Vigilada. No obstante, un porcentaje significativo de individuos (un 19%) se encuentra en Centros de Admisión cumpliendo sentencia, separados de los sitios donde se

lleva a cabo el programa de rehabilitación.¹²⁵

Los indiciados, que representan el 40,5% del total de la población penitenciaria, deben cumplir auto de prisión preventiva, cuya duración promedio es de 10.5 meses, en las Unidades de Admisión del sistema; sin embargo, en los Centros de Tratamiento (para sentenciados) también hay un 31% del total de indiciados, contraviniéndose así los lineamientos vigentes de orden técnico y administrativo.¹²⁶ Se ha intentado justificar esta situación con el argumento de que esta política pretende evitar o aliviar la sobrepoblación en las Unidades de Admisión, enviando a las Unidades de Tratamiento a los indiciados que llevarán en reclusión más de 45 días y cuya situación jurídica justificare mantenerlos bajo custodia (auto de procesamiento y de prisión preventiva). Ello no obstante, esta práctica contradice, sin lugar a dudas, el principio de presunción de inocencia, ya que se considera que el solo requerimiento a juicio comporta cierta culpabilidad.

La población de contraventores, o sea aquellos individuos que han cometido infracciones a las normas de convivencia social (ebriedad, escándalo, vagancia, etc.), los extranjeros indocumentados que permanecen ilegalmente en el país y los que han sido sancionados con días-multa, representa el 2,4% de la población penitenciaria y en gran mayoría cumple su sentencia -por incapacidad de pagar esa multa- en las Unidades de Admisión y en las cárceles cantonales del Ministerio de Gobernación.¹²⁷

Los reclusos por apremio corporal, ya sea por incumplimiento del pago de una pensión alimenticia o con base en una sentencia de un juicio ejecutivo prendario, representan un 2,2% del total de la población penal y guardan también prisión en las Unidades de Admisión y en las cárceles cantonales, debiendo estos grupos por sus características estar en régimen semi-abierto.¹²⁸

Con lo anteriormente expuesto se demuestra que la separación de las personas privadas de libertad no se cumple en la práctica. Tal situación no puede justificarse únicamente por la carencia de infraestructura, existiendo más bien cierto desinterés, producto de deficiencias en la formulación de la política penitenciaria, así como una falta de normativa para indiciados y sentenciados.

Programas de tratamiento

Para la ejecución de la política penitenciaria se han puesto en marcha cinco programas: Admisión, Diagnóstico Criminológico, Tratamiento, Prueba y Libertad Vigilada y Prevención.

¹²⁵ Ministerio de Justicia, Boletín demográfico penal, Departamento de Investigación Social y Estadística de la D.G.A.S. San José, enero-junio 1985.

¹²⁶ *La administración de justicia en Costa Rica*, informe final, Administración de Justicia en Costa Rica, San José, 1986.

¹²⁷ Ministerio de Justicia, *op. cit.*

¹²⁸ *Ibid.*, p. 5.

En consecuencia, los establecimientos penitenciarios se han "especializado" de acuerdo a estos programas. Así, existen Unidades de Admisión para la custodia de imputados y contraventores; servicios de Diagnóstico encargados de la calificación del indiciado y del estudio integral del sentenciado para su ubicación en la etapa correspondiente de tratamiento y la evaluación periódica de los progresos realizados por el mismo y Centros de Tratamiento, donde se inician los programas de rehabilitación, con un sistema progresivo que concluye en Unidades de Confianza urbanas y rurales para la ejecución de la última etapa de la reinserción social. También existe un programa de Prevención que, a falta de recursos y normativa, se dedica casi exclusivamente a los programas destinados al menor infractor y abandonado.

De estos programas, los tres primeros tienen gran importancia por ser los que se vinculan directamente con las personas privadas de libertad.

El programa de Admisión, integrado por varias unidades que se distribuyen en nueve regiones geográficas del país, tiene como función la custodia de los imputados y su calificación para poder ubicarlos en la unidad adecuada (teniendo en cuenta su situación jurídica y su grado de peligrosidad). Sin embargo, ya se ha indicado que en estas unidades también se encuentran sentenciados y reclusos por apremio corporal, en flagrante violación del principio de separación de la población penitenciaria.

Las Unidades de Admisión están sobrepobladas, debiéndose en particular esta situación a la gran cantidad de contraventores que en ellas se encuentran. A este respecto, un estudio realizado por el Departamento de Investigación Social y Estadísticas de la D.G.A.S. indica que "al Estado le resultaría más barato pagar las multas de los contraventores, que lo que cuestan las operaciones de recepción, atención, manutención, liberación, traslado, etc., que generan su ingreso al sistema penitenciario"¹²⁹.

Este programa tiene también problemas derivados de su infraestructura física, ya que se lleva a cabo en edificios inadecuados (cuarteles de Liberia, Heredia, Alajuela, Cartago y San Carlos) y otros construidos sin tomar en cuenta las necesidades reales de las zonas donde fueron ubicados.¹³⁰

Por otro lado, el país no cuenta con un marco jurídico reglamentario que regule la situación de las personas sujetas a proceso, sufriendo el programa en su conjunto por falta de ese respaldo normativo. Esta deficiencia es producto de la ausencia de análisis y discusión acerca de la problemática del imputado manifestada por las autoridades correspondientes y del "interés" de administrar sin innovar y mejorar, que han demostrado los funcionarios políticos encargadas del sistema penitenciario, a pesar del esfuerzo hecho por algunos profesionales y técnicos involucrados en este campo.

¹²⁹ UMAÑA A., "Los contraventores en el sistema penitenciario", *Revista Judicial*, No. 35, Año X, San José, Dic. 1985

¹³⁰ PALOMAR Gilberto, Departamento de Arquitectura de la D.G.A.S., enero 1986.

Una vez sentenciado el individuo, el procedimiento por el cual se intenta readaptarlo a la sociedad se denomina tratamiento. Este se lleva a cabo principalmente en tres unidades especializadas (La Reforma, San Lucas y El Buen Pastor) y se basa en el denominado "sistema progresivo", que constituye la característica fundamental del sistema penitenciario costarricense.¹³¹ Mediante este régimen, el interno va avanzando a través de varias etapas (de máxima a mínima seguridad, terminando con la de confianza). El tratamiento aplicado consiste en diferentes acciones que van desde la aplicación de técnicas de sicoterapia (individual, familiar y de grupo) hasta la educación, el trabajo y el recreo. Sin embargo, debido a que los internos no participan en su ubicación inicial en el régimen progresivo ni parecen indicar una expresa y clara voluntad de participar en el proceso y acceder a sus distintas etapas, es posible que en muchos casos se conviertan en receptores puramente pasivos del programa o que lo consideren un mal menor relativamente soportable, en tanto les permita avanzar hacia estadios de mayor libertad en el sistema.

Las encuestas de reos indican que una gran mayoría de ellos no reciben orientación o ayuda de los orientadores (57%), psicólogos (74%) o trabajadores sociales (54%) adscritos a los centros del país. Por otra parte, la mitad de los reclusos consideran que se les obliga a seguir algún tipo de tratamiento.

Debido a que el Reglamento de la Reforma es el que rige a los otros centros -por carecer éstos de uno- y que en él se estipula la obligatoriedad al trabajo y la educación en todas las etapas, es interesante hacer notar que, según la encuesta realizada, sólo un 8,2% de los internos realiza estudios dentro de los centros y un 13% trabaja en ellos.

En lo que atañe al trabajo, cabe destacar que por cada dos días de labor se les descuenta un día de la pena, lo cual constituye un incentivo eficaz para los reclusos que desean gozar de libertad lo antes posible, pero al no haber puestos de trabajo para todos, se torna en un incentivo discriminatorio.

El régimen de Confianza (Prueba y Libertad Vigilada) constituye el último período de tratamiento y está destinado a todos los internos que hayan demostrado "una adaptación activa que permita pronosticar su integración válida y fructífera a la sociedad".¹³² Se trata de un régimen preliberatorio conformado por tres etapas: limitada, amplia y total. En aplicación del régimen de confianza limitada, se le permite al interno que salga del centro los domingos para visitar a su familia, debiendo regresar antes de las 18 horas; en el régimen de confianza amplia, las salidas incluyen los sábados y, en el de confianza total el recluso se ausenta del centro toda la semana, permaneciendo en él sólo una noche.

El objetivo que se persigue con este programa no es sólo el evitarle al sujeto los inconvenientes de la reclusión, sino el de proporcionarle, en condiciones adecuadas, el

¹³¹ Para profundizar sobre el tema, véase RODRIGUEZ G., "Sistema progresivo en el tratamiento penitenciario", en un volumen colectivo publicado por ILANUD bajo el título *Sistemas de Tratamiento y capacitación penitenciarios*, San José, 1978.

¹³² Ibid.

tratamiento que mejor convenga a su integración a la sociedad.¹³³

El Programa de Prueba y Libertad Vigilada no sólo atiende el último período del tratamiento penitenciario, sino que tiene a su cargo el control, la orientación, la supervisión y el seguimiento de aquellos casos en que se ha otorgado al recluso los beneficios del permiso laboral, de la ejecución condicional de la pena y de la libertad condicional.

Pese al progreso que constituye el régimen progresivo costarricense, el objetivo consistente en la rehabilitación del recluso se ha convertido en una solución cuasi mágica para solucionar el problema de la criminalidad, ya que aún no se ha logrado definirlo claramente ni medir sus resultados, por lo que no se puede todavía afirmar su bondad y eficiencia.

Locales y equipo

En el cuadro No. 19 se presenta la clasificación de los centros por programas y capacidad máxima de alojamiento. También se señalan los centros que han excedido la capacidad máxima de población y la cantidad extra de internos en ellos.

De acuerdo con los últimos boletines demográficos penales, las categorías de sentenciados e indiciados son las más importantes, ya que representan el 95% del total de la población penitenciaria.

El Centro de Tratamiento La Reforma aloja un 40% del total de la población reclusa del país, así como el 48% de los sentenciados. El Centro San Lucas alberga casi exclusivamente personas sentenciadas (sólo el 4% de indiciados); en él permanece el 6% de la población total reclusa. En el Centro femenino El Buen Pastor, la población de reclusas representa un 3% del total de internos del país (de su total, el 49% son indiciadas, el 43% sentenciadas y el 8% restante contraventoras). El programa de Admisión contiene un 34% del total de la población penitenciaria y albergaba, en diciembre de 1985, a 1.181 individuos. Los Centros de Confianza urbanos y agropecuarios (programa de prueba y libertad vigilada) tenían en 1985 una población de 393 internos, en su mayoría sentenciados, que representaban el 11,3% de la población total del sistema. Finalmente, la población de contraventores e internos por causas de deudas (pensión alimenticia y juicio ejecutivo prendario) está recluida predominantemente en las unidades de admisión, en los centros de confianza (urbanos y agropecuarios) y en las cárceles cantonales del Ministerio de Gobernación.

La disponibilidad de servicios y equipos dentro del sistema penitenciario varía según cada centro de reclusión. La Reforma dispone de enfermería, aulas para cursos, una pequeña biblioteca, instalaciones deportivas, un pequeño parque infantil, locales adecuados para la visita conyugal, terrenos para practicar labores agrícolas y talleres de variada índole

¹³³ MARIN O. y al., Programa de prueba y libertad vigilada, Ministerio de Justicia, San José, 1983 (mimeo).

(sastrería, carpintería, fábrica de bloques de cemento, zapatería y otros); sin embargo, por falta de personal y definición de objetivos, estos últimos recursos son desaprovechados. En los demás centros, ya sean de admisión, de tratamiento o de confianza, los servicios y equipos son limitados.

Cuadro No. 19

**Distribución de centros de adultos por programas,
capacidad máxima y exceso de internos (1985)**

Programa	Capacidad máxima	Exceso de internos
Programa de Admisión		
Unid. San Carlos	62	8
Unid. Pérez Zeledón	95	
Unid. Limón	190	20
Unid. Puntarenas	102	
Unid. Alajuela	66	
Unid. Liberia	73	25
Unid. San Sebastián	472	
Unid. Cartago	80	25
Unid. Heredia	56	36
Unid. San Ramón	49	
Programa de Tratamiento		
C. Pen. La Reforma	1.502	
C. Pen. El Buen Pastor	158	
C. Pen. San Lucas	278	
Programa de Prueba y Libertad Vigilada		
Unid. San José (Guad.)	100	
Unid. San Agustín	101	
Unid. San Gerardo	-	
U. Agrop. Pérez Zeledón	30	
U. Agrop. Tierra Blanca	42	
U. Agrop. San Luis	55	
U. Agrop. Nicoya	-	
U. Agrop. Sandoval	34	
U. Agrop. Soledad	30	11
U. Agrop. Jalaca	-	

Fuente: Boletín Demográfico Penal, julio-diciembre, 1985, Dpto. de Investigación Social y Estadísticas. Datos proporcionados por el Departamento de Arquitectura de la Dirección General de Adaptación Social, 1986.

Reglas mínimas

El sistema penitenciario costarricense carece de reglas mínimas para el tratamiento del interno. En aquellos casos en que hay reglamentos publicados, como el relativo al sistema progresivo, están desactualizados y muchas de sus normas han sido declaradas inconstitucionales.

El proceso de evaluación y asignación de beneficios para los internos, administrado por el Instituto Nacional de Criminología, carece de procedimientos que les permitan ejercer sus derechos. Según la encuesta de reos, el 47,4% no recibió a su ingreso en los centros ninguna información sobre sus derechos y obligaciones. No se conoce la existencia del Procurador de los Derechos Humanos (72,9%), ni la del Defensor de los Derechos del Recluso (84,3%), como tampoco la del Juez de Ejecución de la Pena (68,3%).

También existen privilegios en el sistema penitenciario; para un 52% de los reclusos entrevistados, los privilegios consisten sobre todo en un mejor trato o en la concesión de más comodidades a ciertos detenidos.

Según los datos de dicha encuesta, no se atienden adecuadamente todas las necesidades materiales de los reclusos. Esta carencia es manifiesta en lo que respecta a objetos relativamente insignificantes, tales como jabón, paños, pasta dental y cepillo, navajas para el afeitado y papel higiénico y la situación es apenas más satisfactoria en lo referente a cobijas, colchón, lavandería y medicamentos.

En cuanto al régimen alimenticio, el Reglamento de La Reforma establece que los internos tienen derecho a recibir una alimentación equilibrada y suficiente que asegure su correcta nutrición. Esta "dieta diaria" es establecida por un especialista en nutrición, que debe considerar el tratamiento médico de los internos, si éstos lo requieren, y el estado nutricional de los mismos. La alimentación se distribuye en tres turnos: desayuno, almuerzo y cena, además de un "refrigerio" (café) en las tardes. Es necesario indicar que este régimen se cumple sólo en la medida en que se dispone de los productos que lo conforman. A pesar de lo anterior, se pudo comprobar por medio de la encuesta de reos, que el 60% de la población penal considera que la cantidad de comida es suficiente, el 25,8% que es regular y el 12,6% que es escasa. Cuestionados acerca de la calidad de ésta, un 30,5% considera que es de muy buena a buena, el 43,7% que es regular y un 24,9% que es de mala a muy mala.

Un alto porcentaje de reos se muestran satisfechos con los servicios educativos y recreativos existentes en los centros, así como con el régimen de visita conyugal seguido en algunas instituciones penitenciarias.

Finalmente, no parecen darse en las cárceles del país abusos de autoridad por parte del personal de vigilancia (el 54,5% de los reos manifestó que nunca se daban y el 33,2% que sólo ocurrían con poca frecuencia); cuando éstos ocurren, se trata sobre todo de maltratos físicos y amenazas. En cuanto al resto del personal penitenciario, la opinión generalizada de los reclusos (el 87%) es la de que no existen maltratos; en los casos en que éstos se dan, son de carácter psicológico o consisten en la reclusión en el calabozo.

Ejecución condicional de la pena y libertad condicional

La ejecución condicional de la pena es un beneficio que se otorga a las personas sentenciadas con una pena privativa de la libertad que no exceda de tres años. Lo concede el tribunal que dictó la sentencia y debe ser solicitado por el abogado defensor del imputado y recomendado por el Instituto Nacional de Criminología durante el debate oral y público, ya que el tribunal debe concederlo o denegarlo en el momento de dictar la sentencia. El sentenciado debe acatar las condiciones impuestas por el tribunal por el tiempo que éste considere prudente como período de prueba y presentarse al centro de confianza que se le asignó para su control, con el fin de que no le sea revocado el beneficio.

La libertad condicional se otorga sólo cuando el sentenciado a pena privativa de la libertad ha cumplido con la mitad de esa pena. El Instituto Nacional de Criminología debe hacer una recomendación al Juez de Ejecución de la Pena, para que éste determine si le concede o no el beneficio, ya que el dictamen del Instituto no es vinculante. La recomendación incluye un estudio psicológico, económico-social, familiar y de progreso en las diferentes etapas del régimen de tratamiento.

II. FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA PENAL

Los diversos componentes del sistema penal (policía, ministerio público, defensa, tribunales y sistema penitenciario), aún teniendo cierta "vida" propia en la medida en que cada uno de ellos posee objetivos y rasgos peculiares, se caracterizan por un denominador común: todos ellos traducen la reacción institucional de la sociedad ante el delito.

No obstante, incluso con respecto a esa misión principal, dichos componentes actúan -o pueden actuar- en niveles diferentes. Así, la policía interviene en un doble plano: en el preventivo evitando la comisión del delito, y en el represivo capturando a los presuntos delincuentes y compilando las pruebas necesarias para su inculpación y juicio. De la misma manera, en materia penitenciaria, las prisiones son desde hace mucho instituciones destinadas a objetivos tan diversos como son el castigo y la rehabilitación del delincuente.

El funcionamiento efectivo del sistema de justicia penal puede evaluarse de varias maneras. Por ejemplo, con un enfoque económico podría determinarse su costo-beneficio, y con una perspectiva empresarial o gerencial, la adecuación de su personal, de sus medios materiales y de su presupuesto para la obtención de los objetivos previstos, que deberían ser, por otra parte, previamente establecidos. Parte de esto ya ha sido realizado en los capítulos precedentes. Por ello y para seguir el esquema tradicional utilizado en esta materia, la descripción y evaluación del funcionamiento del sistema penal se hará a partir del proceso en virtud del cual el fenómeno delictivo encuentra su concreción institucional, con la participación individualizada de cada uno de los actores ya descritos. Se trata del procedimiento penal, es

decir del conjunto de reglas mediante las cuales la sociedad analiza las conductas de cierta gravedad de determinadas personas y toma una decisión al respecto.

El procedimiento penal debe obedecer a un objetivo doble y contradictorio. Por un lado, ha de garantizar la defensa social frente a ciertas conductas consideradas como indeseables; por otro, debe asegurar que dicha defensa social se efectúa con un total respeto de los derechos y de las libertades fundamentales de los ciudadanos. La consecución de un equilibrio aceptable entre ambos objetivos es una labor extremadamente difícil y constituye la aspiración suprema de cualquier sistema de justicia digno de este nombre. Es asimismo en el procedimiento penal donde mejor se pueden calibrar las características de accesibilidad, independencia, eficiencia y justedad.

A. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El actual sistema procesal penal presenta importantes cambios de fondo con respecto a la anterior legislación.¹³⁴

El primer código en esta materia se promulgó en 1841. Se trataba de un código general, que comprendía disposiciones de tipo civil, penal y de procedimientos y se caracterizaba por el carácter draconiano de algunas de sus disposiciones y por sus prácticas de tipo inquisitorio. El sistema de jurado se utilizó durante unos veinte años a partir de 1873, pero fue abolido por haberse comprobado la existencia de graves irregularidades en su funcionamiento.

Aunque con el Código de 1910 se pretendía subsanar una legislación procesal penal obsoleta, el resultado no fue satisfactorio, ya que el procedimiento establecido en él violaba numerosos derechos del acusado. Ello motivó la introducción de numerosas reformas en 1937; sin embargo, debido al carácter parcial de éstas, las mejoras no surtieron un efecto realmente trascendental, por lo que hubo que esperar hasta 1973 para que se promulgara un código procesal penal más acorde con los tiempos.

Dicho Código, promulgado por Ley 5377 de 19 de octubre de 1973, se inspiró del Código procesal penal de la provincia de Córdoba, Argentina, considerado por diversos juristas como uno de los más avanzados en el área si se completaba con una idónea ley de organización judicial. La creación de esta nueva legislación procesal penal fue asimismo motivada por la reciente promulgación de una nueva ley penal sustantiva y por el deseo de realizar un cambio

¹³⁴ Sobre la historia del procedimiento penal, véanse ARIAS HIDALGO Berny Alberto, "Historia del procedimiento penal en Costa Rica", *Revista Judicial*, No. 16, junio 1980, p. 93-102; CASTILLO BARRANTES Enrique, "Ensayos sobre la nueva legislación procesal penal", Colegio de Abogados, San José, 1977; MAIER Julio B., "La reforma del procedimiento penal en Costa Rica", *Doctrina Penal*, vol. 1, julio-diciembre 1977, p. 103-112; MORA MORA Luís Paulino, "Reformas al Código de Procedimientos Penales", *Revista de Ciencias Jurídicas*, No. 36, setiembre-diciembre 1978, p. 143-215; ROMERO ROJAS Iver, "Esbozo histórico del proceso penal", *Revista Judicial*, No. 1, 1976, p. 68-78; VARGAS ROJAS Luís E., Evolución histórica del proceso penal en Costa Rica, tesis de Licenciatura, Facultad de Derecho, UCR, San José, 1981.

radical en materia procesal, de manera que se garantizaran efectivamente los derechos de los imputados.

Su vigencia y aplicación se previó para seis meses después de su publicación, pero no fue posible debido a la falta de una adecuada estructura organizacional de los tribunales. Por medio de reformas transitorias, se fue postergando su entrada en vigor, la cual se da casi simultáneamente con la promulgación de la Ley 5711 de 25 de junio de 1975 sobre jurisdicción y competencia de los tribunales, que venía a llenar el vacío ya mencionado. Por estas razones, la puesta en vigencia de este cuerpo legal, a partir del 1o. de julio de 1975, significó una verdadera transformación del anterior sistema procesal que era escrito, lento e inquisitorial.

El nuevo proceso penal mantiene la forma escrita en la fase de instrucción (o sumarial), basada en el modelo inquisitorio, pero introduce una fase de debate (juicio) oral, pública y contradictoria, tomada del modelo acusatorio. El proceso debe desarrollarse ante tribunales (unipersonales o colegiados) de diferentes instancias, para lo cual se han de crear los órganos respectivos (alcaldías penales, juzgados de instrucción, juzgados penales, tribunales de juicio y tribunales de apelación).

El nuevo Código contempla cuatro tipos o modalidades fundamentales de procesos, cuya adopción depende de la naturaleza del hecho delictivo que se ha de juzgar y de la gravedad de la pena imponible: a) juicio común o de instrucción formal; b) juicio por citación directa; c) juicio por delitos de acción privada (querrela); y d) juicio de faltas y contravenciones.

Los delitos que violan bienes jurídicos fundamentales (por ejemplo, la vida humana), son denominados delitos de acción pública, por considerarse que hay un interés público en que su violación sea investigada de oficio por el sistema penal (artículo 5 CPP). De ellos, los que tienen establecida una pena de prisión superior a tres años, se investigan y juzgan mediante el proceso de instrucción formal (artículos 185 y sig.), mientras que los sancionados con una pena inferior a tres años y los cometidos durante una audiencia judicial así como los casos de falsedad de testigos, peritos o intérpretes, se juzgan por el proceso de citación directa (artículos 401 y sig.).

Otras infracciones que atentan contra una serie de valores que el derecho penal tutela, aunque dejando a los particulares la oportunidad de su denuncia por no estimar en su violación la existencia de un interés público (por ejemplo, injuria, calumnia, difamación, incumplimiento de deberes alimentarios, propaganda desleal y aquellos casos en que existan lazos de parentesco o de intenso afecto entre el autor del hecho y el ofendido), son considerados como delitos de acción privada (artículo 81 Código Penal), siguiéndose para su juzgamiento el procedimiento de querrela.

Una tercera categoría de hechos (estupro, sodomía, contagio venéreo, ciertos casos de abusos deshonestos y rapto, lesiones leves, hurto, robo sin violencia en las personas, estafas y demás defraudaciones) son calificados como delitos de acción pública perseguibles únicamente a instancia de parte (artículo 6 CPP). Para su tratamiento, se seguirán los

procedimientos de instrucción formal o de citación directa, según que la pena privativa de libertad prevista sea inferior o superior a tres años.

Finalmente, las faltas y contravenciones se investigan por medio de un procedimiento sumario particular: el juicio por faltas y contravenciones (artículos 374 a 413).

B. GARANTÍAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

El proceso penal debe respetar ciertos principios y garantías fundamentales, consagrados en las constituciones o en las leyes esenciales por representar derechos fundamentales de los ciudadanos. Tales garantías y principios se deben exponer como un paso previo al análisis detallado de las distintas fases del proceso, las que no hacen más que desarrollar los preceptos consagrados en los planos constitucional y legal.

1. Garantías constitucionales¹³⁵

La Constitución establece ante todo un principio básico: la necesidad de un debido proceso para que se pueda imponer una condena. De acuerdo con este principio, se prohíbe celebrar juicios especiales fuera de la jurisdicción ordinaria de los tribunales nacionales. Asimismo se establece la necesidad de una ley anterior que tipifique y sancione una conducta como delito para que el sujeto que la realice pueda ser objeto de pena (principio de legalidad); este principio se refuerza por las prohibiciones de dar efectos retroactivos a la ley, de juzgar a la misma persona más de una vez por el mismo hecho punible y de reabrir causas penales fenecidas, salvo cuando proceda el recurso de revisión.

Se consagra también el derecho de defensa en juicio y la presunción de inocencia como requisitos indispensables para imponer válidamente una sanción penal. Se establece una serie de derechos destinados a precisar el contenido del principio constitucional de defensa en juicio. En materia penal, nadie está obligado a declarar en su contra, ni contra su cónyuge, ascendientes, descendientes o parientes colaterales hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad, y toda declaración obtenida por medio de violencia ser nula. La Constitución precisa indirectamente el contenido del derecho de defensa en juicio al establecer límites sobre ciertas pruebas; así "la correspondencia que fuere sustraída, de cualquier clase que sea, no producir efecto legal" (artículo 24) y la ley fija los casos en que los tribunales puedan ordenar el secuestro, registro o examen de documentos privados, cuando ello fuere indispensable para esclarecer los asuntos que son objeto de su conocimiento.

¹³⁵ Estas garantías están previstas en el Título IV, "Derechos y garantías individuales" de la Constitución. Cf. asimismo CABALLERO AGUILAR Julio, "Protección de los derechos humanos en la nueva legislación procesal penal", *Revista de Ciencias Jurídicas*, No. 28, 1976, p. 189-195; y LOPEZ MADRIGAL Rosibel, *El proceso penal y las garantías constitucionales*, tesis de Licenciatura, Facultad de Derecho, UCR, San José, 1985.

Otras disposiciones constitucionales garantizan al ciudadano que no ser objeto de cierto tipo de sanciones. Por ejemplo, en Costa Rica no existe la pena de muerte, nadie podrá ser sometido a tratamientos crueles o degradantes, a penas perpetuas, ni a la pena de confiscación y ninguna persona podrá ser reducida a prisión por deudas.

Asimismo se establecen una serie de garantías tendientes a proteger al individuo de las detenciones arbitrarias así como a fijar límites a su posible incomunicación, ya que para que ésta pueda exceder de cuarenta y ocho horas se requiere orden judicial y sólo podrá extenderse hasta por diez días consecutivos, todo ello sin perjuicio de que se ejerza la oportuna inspección judicial.

También se garantiza un tratamiento especial para los acusados de la comisión de delitos políticos, al indicarse que la extradición no procede en estos casos o en otros conexos con ellos, según la calificación costarricense; existe además la prohibición de extraditar a los nacionales o de compelerles a abandonar el país.

Al establecerse constitucionalmente que los tratados internacionales, una vez aprobados, tienen fuerza superior a la ley (artículo 7), se incorporan al sistema jurídico una serie de tratados y convenciones internacionales, entre las que resaltan las convenciones de la Organización de Estados Americanos y de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, que estipulan una serie de normas destinadas a garantizar un debido proceso y el tratamiento adecuado del delincuente.

Hay medios por los cuales se pueden hacer valer los derechos constitucionales en este campo: el recurso de Hábeas Corpus y el de Amparo, que se pueden interponer sin necesidad de que exista un juicio previo y el recurso de Inconstitucionalidad, que se presenta dentro de un proceso concreto y, por ende, puede ser interpuesto dentro del proceso penal.

Cuando, por excepción, la Asamblea Legislativa suspende los derechos y garantías individuales, tales como la libertad de tránsito, permanencia o ingreso al país, la inviolabilidad del domicilio, documentos y comunicaciones, el derecho de reunión en sitios públicos y privados, la libertad de opinión, de imprenta y de acceso a departamentos administrativos y la legalidad de la detención, no proceden los recursos de Hábeas Corpus y de Amparo. Conviene recalcar, sin embargo, que en estos casos quedan incólumes los derechos y garantías de que goza toda persona sometida a proceso.

2. Garantías legales

Además de las garantías constitucionales antes indicadas, el proceso penal se rige por una serie de principios previstos en el Código de Procedimientos Penales. Uno de ellos es el de la oficiosidad de la acción, o sea la potestad del Estado de investigar y reprimir las transgresiones de la norma penal. De acuerdo con el principio de la estatalidad, el proceso es obra de los órganos estatales (Policía Judicial, Ministerio Público, tribunales e Instituto de Criminología); debido a ello y por estar los órganos del Estado sujetos al mandato de la ley,

ante una presunta violación de una norma penal, el Estado debe reaccionar en forma inmediata para su restablecimiento. Tal situación implica, asimismo, el principio de indeclinabilidad, el cual implica que los órganos judiciales no pueden sustraerse del conocimiento de los hechos.

Por derivarse del principio de la oficiosidad, también es importante el principio de irretractabilidad, según el cual, una vez promovida la acción pública, su ejercicio no se puede suspender ni cesar, hasta que una resolución judicial así lo disponga. Además, el juez tiene el deber de pronunciarse de acuerdo a la ley, cuyo mandato le resulta inexcusable, y no tiene poder para otorgar el indulto.

Otro principio fundamental es el de la verdad real, de acuerdo con el cual el proceso penal busca establecer, a través de la prueba, la realidad objetiva de los hechos y valorarla según el principio de la sana crítica. Por otra parte, el Código ha incorporado el principio de la inviolabilidad de la defensa.

En la fase de juicio imperan los principios de oralidad y publicidad. En aplicación del principio de inmediación de la prueba, el juez recibe de forma directa e inmediata los distintos medios de prueba que han de sustentar a su sentencia. Para preservar el sentido de la inmediación de la prueba existen otros dos principios: que el debate se realice durante las audiencias consecutivas que sean necesarias hasta su terminación y que sea el mismo juez que inicia el debate el que lo termine.

C. LAS PRINCIPALES FASES DEL PROCESO PENAL COMÚN

Por ser la forma de proceso reservada para juzgar los delitos de mayor gravedad y complejidad y llevar aparejada el mayor número de garantías para los inculpados, el proceso de instrucción formal constituye la base a partir de la cual se puede comprender fácilmente las particularidades de las demás formas de enjuiciamiento.

El juicio común se caracteriza por tener dos fases bien diferenciadas: una de instrucción o investigación y otra de juicio oral y público.

La denuncia constituye uno de los actos iniciales de la instrucción formal. Puede ser presentada por cualquier individuo que tenga noticia de que se ha cometido un delito, personalmente o a través de un mandatario (artículos 152 y 153 CPP) y debe ser formulada por escrito o verbalmente ante el juez de instrucción, el agente fiscal o la Policía Judicial.

En general, la denuncia es facultativa, de manera que nadie que tenga noticia de un delito está obligado a denunciarlo. Deben hacerlo, sin embargo, los funcionarios o empleados públicos y las personas que ejerzan actividades relacionadas con el arte de curar (artículo 156); no obstante, si el conocimiento del delito fue adquirido en virtud de una confidencia, la obligación no

subsiste.

El procedimiento que ha de observarse, según sea la denuncia puesta en conocimiento del juez, el agente fiscal o el OIJ, es el siguiente:

a) Si la denuncia es presentada ante el juez de instrucción (artículo 158), éste debe ponerla de inmediato en conocimiento del agente fiscal quien, dentro del término de veinticuatro horas, ha de formular el requerimiento de instrucción formal, que es una acusación preliminar hecha por el Ministerio Público. Dentro de ese término horario, el agente fiscal puede solicitar al juez de instrucción que desestime la denuncia, cuando los hechos en que ésta se funda no constituyen delito o porque existe algún obstáculo que impida la continuación del proceso, o bien, que remita la denuncia a otra jurisdicción. En el primer caso, el proceso no se inicia y el juez de instrucción procede a ordenar el archivo de la causa.

b) Cuando la denuncia se presenta ante el agente fiscal (artículo 159), éste debe formular el requerimiento de instrucción ante el juez instructor, en el plazo de veinticuatro horas, a menos que la urgencia del caso exija que lo haga inmediatamente. Pero si el hecho no constituye delito o no se puede proceder, el agente fiscal debe pedir al juez de instrucción que desestime la denuncia, o bien que se remita la causa a otra jurisdicción.

c) La denuncia también puede ser presentada ante la Oficina de Recepción de Denuncias del Organismo de Investigación Judicial (artículos 160, 161 y 166). Ello no impide que la Policía Judicial actúe de oficio en la investigación de delitos de acción pública. Estos actos constituyen actos iniciales de la instrucción, son un sumario de prevención de carácter cautelar, con el que se tiende a evitar la dispersión de las pruebas o a eludir la acción de los órganos judiciales competentes y cuyos resultados deben ser entregados al juez instructor en un plazo de tres días.

1. Instrucción formal

La instrucción formal tiene como objetivo comprobar si existe un hecho delictuoso, mediante todas las diligencias conducentes al descubrimiento de la verdad; establecer las circunstancias que califiquen el hecho, lo agraven, lo atenúen, lo justifiquen o que influyan en la punibilidad; determinar a sus autores, cómplices e instigadores; verificar la edad, educación, costumbres, condiciones de vida, medios de subsistencia y antecedentes del imputado, el estado y desarrollo de sus facultades mentales, las condiciones en que actuó, los motivos que hubieran podido inducirlo a delinquir y las demás circunstancias que revelen su mayor y menor peligrosidad y, comprobar la extensión del daño causado por el delito, aunque no se ejerza la acción resarcitoria (artículo 185).

La investigación instructoria debe limitarse a los hechos referidos en el requerimiento fiscal o en la prevención judicial (artículo 187) y es básicamente escrita y secreta. El sumario sólo puede ser examinado, después de la declaración del imputado, por éste, el actor y el demandado civil, los defensores y el Ministerio Público (artículo 195). El secreto del sumario puede ser

ordenado por el juez de instrucción, cuando la publicidad haga peligrar el descubrimiento de la verdad e implica que sólo él y nadie más podrá examinarlo (artículo 188).

El juez de instrucción puede rechazar el requerimiento fiscal y ordenar el archivo del sumario cuando sea manifiesto que el hecho imputado no encuadra en una figura penal o no se puede proceder. Esta resolución es apelable por el Ministerio Público (artículo 188).

El juez puede también ordenar la detención del imputado para recibirle declaración si el delito del que se le acusa está sancionado con pena privativa de libertad (artículo 268); si el delito no es de esa categoría, sólo se ordena su comparecencia mediante simple citación.

La incomunicación del imputado puede ser decretada por el juez de instrucción cuando existan motivos para temer que se pondrá de acuerdo con sus cómplices o estorbar de otro modo la investigación. Esta incomunicación no podrá durar más de diez días y no tiene aplicación respecto del defensor, de modo que el acusado puede estar siempre en contacto con él (artículo 197). La incomunicación también puede ser ordenada por los oficiales del OIJ, por los motivos ya indicados, pero por un término de dos horas que, por razones calificadas, sólo puede extenderse a 48 horas. Estos términos no podrán prolongarse sin que medie orden del juez de instrucción (artículo 164.7).

Una vez que el imputado queda a la disposición del juez, éste debe proceder a interrogarle: inmediatamente si estuviere detenido, o a más tardar en el término de 24 horas si no lo está. Antes de la declaración, el juez debe indicar al imputado que debe elegir defensor; si no lo hiciere, proceder a nombrar uno de oficio (artículo 189.1). A esa declaración sólo podrán asistir el defensor y el agente fiscal (artículo 275). El imputado puede declarar en ausencia de su defensor si así lo desea, o puede abstenerse sin que ello implique aceptación de los cargos (artículo 276).

La declaración se debe producir luego de que el instructor le pida todos sus datos personales (artículo 277) y le informe detalladamente sobre el hecho que se le atribuye, las pruebas existentes en su contra y su derecho a abstenerse de declarar y requerir la presencia de su defensor (artículo 278). En su declaración, el imputado puede manifestar cuanto tenga por conveniente en descargo o aclaración de los hechos e indicar las pruebas que desee. Después de esto, el juez puede dirigirle las preguntas que estime convenientes, las que deberán ser claras y precisas, nunca capciosas ni sugestivas (artículo 280). El imputado puede, durante la instrucción, declarar cuantas veces quiera siempre que sea pertinente y no aparezca sólo como un procedimiento dilatorio o perturbador (artículo 283). Una vez que se concluya esta diligencia, se procederá a leerle al inculpado en voz alta sus declaraciones, bajo pena de nulidad si así no se hiciese (artículo 281.1).

Dentro del término de seis días, que se cuentan a partir de la declaración, el juez de instrucción puede ordenar su procesamiento (artículo 286) o, si estima que no hay bases suficientes para ordenarlo ni tampoco para sobreseer, debe dictar una resolución que así lo declare, llamada falta de mérito. Esta resolución no cierra el proceso sino que lo abre a

nuevas pruebas, útiles para el descubrimiento de la verdad. Esta resolución debe ordenar la libertad del imputado que está detenido (artículo 289).

El procesamiento es la resolución en la que el juez declara que hay elemento de convicción para juzgar que existe un delito y que el imputado lo cometió. Al dictar el procesamiento, el juez puede ordenar la prisión preventiva, aunque el imputado (o su defensor) puede solicitar su libertad mediante el trámite de la excarcelación** (3), que sólo puede ser concedida cuando el delito o los delitos que se le atribuyen estén sancionados con pena privativa de libertad cuyo máximo no exceda de diez años y el juez estime que el tribunal de juicio no le impondrá, en caso de condena, pena de prisión mayor de cinco años (artículo 297). En caso de conceder la excarcelación, el juez puede imponer ciertas condiciones (no ausentarse de la ciudad donde reside, no concurrir a determinado sitio y otras)(artículos 295 y 307), cuyo cumplimiento se garantiza mediante caución juratoria o personal (obligación de depositar cierta suma, asumida por el imputado junto con uno o más fiadores solidarios) o real (responder con bienes). La calidad y cantidad de la caución son fijadas por el juez, de acuerdo con la naturaleza del delito y la condición económica, personalidad moral y antecedentes del imputado (artículos 299 y 300).

La solicitud de excarcelación puede ser denegada por el juez cuando creyere que hay indicios de que no comparecer al proceso o que va a continuar la actividad delictiva (artículo 298). Esta resolución puede ser apelada por el imputado dentro del término de 24 horas y, si se la dan, por el Ministerio Público dentro de ese mismo término.

Se ha observado que los jueces de instrucción casi no utilizan, a la hora de conceder la excarcelación, la caución juratoria con la regularidad deseada, sino que prefieren imponer una caución real, que muchas veces el individuo no puede cumplir. Ello ha contribuido al congestionamiento de los centros de reclusión, por lo que el Ministerio de Justicia, por medio de la Dirección de Adaptación Social, ha optado, en los casos en que lo considera oportuno, por conceder a los indiciados que no pueden rendir la caución real el beneficio que establece el artículo 55 del Código Penal, es decir la amortización de la fianza mediante trabajo libre y sin remuneración, a favor de la administración pública o de las municipalidades.¹³⁶

Si el juez no ordena el procesamiento, ni dicta falta de mérito, debe sobreseer (artículo 318 y sig.). El sobreseimiento cierra irrevocable y definitivamente el proceso con relación al imputado a cuyo favor se dicta. Debe ser dictado por el juez en forma de sentencia y puede ser apelado por el Ministerio Público. En el sobreseimiento se debe ordenar la libertad del imputado que estuviere detenido.

¹³⁶ En la reunión realizada para analizar el estudio sobre la administración de justicia en Costa Rica, se discutió ampliamente este asunto y la inconveniencia de que sea el Poder Ejecutivo el que determine la libertad del individuo. Por ello se acordó instar al Poder Ejecutivo para que, al aplicar el artículo 55 del Código Penal, consulte con el juez respectivo antes de conceder el beneficio. Asimismo se dispuso solicitar a la Corte Suprema de Justicia que recomiende a los órganos competentes aplicar la caución juratoria y fundamentar las resoluciones en que conceden o deniegan la excarcelación (véase Anexo 5, Informe de la reunión interinstitucional celebrada para analizar los resultados del estudio sectorial, San José, enero, 1987, p. 39).

La ley ha impuesto el término de dos meses para concluir la instrucción, que empieza a contar desde la declaración del imputado. En la realidad, el plazo legal máximo es de seis meses, ya que la ley concede al juez de instrucción la facultad de solicitar dos prórrogas de dos meses cada una (artículo 199). Estas prórrogas son autorizadas por el tribunal de juicio, que actúa como superior del juez de instrucción, cuando éste indique (y justifique, aunque pocas veces lo hace) que el plazo de dos meses es insuficiente para concluir la investigación o que se trata de casos de suma gravedad y de muy difícil investigación (artículo 325).

Si se ha cumplido este plazo de seis meses y el juez estima que no corresponde sobreseer y que no existen suficientes pruebas para disponer la elevación a juicio, la ley lo faculta para ordenar, aún de oficio, la prórroga extraordinaria de la instrucción (artículo 325). Esta prórroga extraordinaria puede ser fijada en seis meses si la pena del delito perseguido fuese de un año o menos y de un año si la pena fuera mayor. Si el imputado está detenido, el juez debe disponer su inmediata libertad, en la misma resolución que ordena la prórroga extraordinaria de la instrucción (artículo 326). Esta no cierra la instrucción, tan sólo la paraliza a la espera de nuevas pruebas que permitan sobreseer o bien elevar la causa a juicio.

Cumplido el plazo de la prórroga extraordinaria sin que hubiese cambiado la situación probatoria ni a favor ni en contra del imputado, el juez de instrucción debe dictar el sobreseimiento, en cuyo caso se llama "obligatorio". El imputado puede pedir que se dicte esa resolución, aun antes de cumplido el plazo de seis meses o de un año, según el delito, si se hubieran recibido pruebas a su favor (artículo 327).

Una vez cumplido el término de dos meses (prorrogable a seis), el juez puede estimar cumplida la instrucción, pero como el ejercicio de la acción penal es monopolio del Ministerio Público, la ley le obliga a requerir el pronunciamiento del agente fiscal (artículo 338), quien puede contradecir el criterio del juez, indicándole que no estima completa la instrucción (artículo 339). Puede también estar de acuerdo con el juez y, en este supuesto, ha de indicarle si corresponde sobreseer, ordenar una prórroga extraordinaria de la instrucción o elevar la causa a juicio. Si el juez no está de acuerdo con la solicitud de sobreseimiento o de prórroga de la instrucción, formulada por el agente fiscal, debe presentar su disconformidad ante el fiscal del juicio, que actúa en este caso como superior del agente. Cuando el fiscal de juicio se pronuncia por el sobreseimiento o la prórroga extraordinaria, el juez ha de dictar una u otra resolución, pero si se pronuncia por la elevación a juicio, se encarga a otro agente fiscal para que formule tal requerimiento (artículo 347).

El requerimiento de elevación a juicio constituye la verdadera acusación formulada por el Ministerio Público, y debe contener, bajo pena de nulidad, los datos personales del imputado, o si se ignoraran, los que sirvan para identificarlo; una relación, clara, precisa, circunstanciada y específica del hecho y su calificación legal. Si el ofendido por el delito ha delegado en el Ministerio Público el ejercicio de la acción civil, el requerimiento debe contener, además, los motivos en que fundamenta la pretensión civil (artículo 341).

La clausura de la instrucción se produce cuando el juez ordena la elevación a juicio; desde que la ordena, el proceso pasa a conocimiento del tribunal de juicio (artículo 348).

2. Juicio

La fase de juicio es prevalentemente oral, pública y continua. Tiene como fin la realización del debate, en donde, aparte de la recepción de las pruebas, se produce la plena discusión entre el fiscal y las partes, y la decisión jurisdiccional definitiva sobre el fundamento de lo debatido.

Esta fase comporta tres etapas: los actos preliminares, el debate y la sentencia.

Actos preliminares

Esta etapa es de preparación para el momento posterior del debate y se realiza por escrito y con participación del imputado, su defensor, el Ministerio Público y las partes civiles si las hubiere (artículo 349).

Recibido el proceso por el tribunal de juicio y verificado el cumplimiento de todas las disposiciones legales, el presidente del tribunal superior deber citar bajo pena de nulidad a todas las partes para que dentro del término de diez días (quince días cuando el tribunal superior no se encuentra en el mismo domicilio del juzgado de instrucción) comparezcan a juicio, examinen las actuaciones y las pruebas que constan hasta el momento, presenten nuevas pruebas y planteen las recusaciones que consideren pertinentes. En caso de que no se cumplan las formas de la ley, el tribunal superior declarar de oficio la nulidad de los actos respectivos y devolver el expediente al juzgado de instrucción (artículo 349 a 354).

Una vez vencido el plazo de citación a juicio, cumplida la instrucción suplementaria y resueltas las excepciones que se hubiesen planteado, el presidente proceder a fijar la fecha en la que se realizar el debate oral y público. Este tendr lugar en un término no menor de 10 días (artículo 355.1)

Debate

El debate ser oral y público, pero el tribunal puede decidir que se realice en forma privada, cuando la publicidad afecte la moral o la seguridad pública (artículo 360). También se debe realizar de forma continua en las sesiones consecutivas que fuesen necesarias hasta su terminación; sin embargo, la ley permite en algunos casos la posibilidad de suspenderlo por un máximo de diez días (artículo 361).

Durante el debate, el imputado permanece libre y, aunque se tomen las medidas de seguridad necesarias, no se le puede esposar. Es el presidente del tribunal quien tiene la dirección del debate. Una vez que ha comprobado la presencia de todas las partes, advierte al imputado que preste atención a lo que va a oír y ordena la lectura de la acusación (artículo

370.2).

En un primer momento se solventarán las cuestiones preliminares (nulidades e incidentes). Después se tomará la declaración del imputado, quien podrá declarar en el debate cuantas veces quiera, siempre y cuando el tribunal lo considere oportuno y pertinente (artículo 375). Luego se recibirá la prueba a evacuar y terminada la recepción de ésta, el presidente concederá la palabra al actor civil, al fiscal y a los defensores del imputado y del demandado civil para que en ese orden emitan sus conclusiones. Por último, el presidente preguntará al imputado si tiene algo más que decir y en caso negativo, cerrará el debate.

Durante éste, el secretario del tribunal levantará un acta del mismo, la cual deberá ser firmada por todas las partes (artículo 390).

En la práctica la jurisprudencia establecida por la Sala de Casación¹³⁷ señala que el acta no debe constituir una transcripción literal del debate ni de las declaraciones de los testigos, sino que más bien debe ser una enunciación sucinta de lo ocurrido, y limitarse a indicar el nombre y dirección de los participantes sin consignar la materialidad de lo que éstos dijeron en la audiencia. El acta redactada en esas condiciones ha venido a lesionar el principio de defensa en juicio, pues dificulta sobremanera la posibilidad de interponer recursos de casación. Por ejemplo, si se intenta presentar un recurso de casación por violación a las normas de la sana crítica, aduciendo distorsión por parte del tribunal de lo dicho por un testigo, la única forma en que el defensor puede hacerlo es tratando de confrontar lo que el testigo efectivamente dijo con lo que los jueces, de forma distorsionada, consignaron en la sentencia. Ahora bien, si en el acta no se consignó lo dicho por el testigo, es obvio que resulta prácticamente imposible intentar combatir en casación, con posibilidades de éxito, la sentencia que se dictó con un error posible de los jueces.

Sentencia

Inmediatamente después de cerrado el debate, los miembros del tribunal pasan a deliberar, bajo pena de nulidad en sesión secreta, a la que sólo asiste el secretario. Esta deliberación no puede ser suspendida, salvo caso de fuerza mayor. Durante la deliberación se puede decidir que es necesario recibir otras pruebas o ampliar las incorporadas, en cuyo caso se ordenará la reapertura del debate (artículo 395).

De la deliberación debe resultar la sentencia; ésta deberá ser redactada y firmada inmediatamente, así como leída en audiencia pública bajo pena de nulidad, ante quienes comparezcan. Si la decisión es absolutoria se ordenará la libertad del imputado si estuviese detenido y la cesación de cualquier restricción o medida que se le hubiese impuesto; si es condenatoria, se fijarán las penas y se resolverá sobre el pago de las costas judiciales y las indemnizaciones a que haya lugar (artículo 399).

¹³⁷ Sala Tercera de Casación Penal, Res. 14:50 horas del 2 de octubre de 1984 y Res. 16:35 horas del 8 de enero de 1985.

3. Recursos

Existen cinco medios para impugnar las resoluciones emanadas de los órganos jurisdiccionales. Ellos son: los recursos de revocatoria, de apelación, de casación, de queja y de revisión. De ellos el de apelación es típico de la fase de instrucción y el de revocatoria es el único recurso que se puede interponer durante la etapa de juicio (artículo 472).

Posterior a la fase de juicio, los medios de impugnación son los recursos de casación y revisión, pues la sentencia no puede ser objeto de apelación.

El recurso de casación es un medio de impugnación de la sentencia que se interpone ante el mismo tribunal que dictó la resolución; puede ser interpuesto por el Ministerio Público, el imputado, y el actor y demandados civiles. Este recurso procede sólo contra las sentencias definitivas o los autos que pongan fin al proceso, a la pena o hagan imposible que continúe el proceso, o porque denieguen la extinción de la pena. También en aquellos casos especialmente previstos por la ley que hubiesen sido planteados por el Ministerio Público, el interesado o su defensor.

Al interponerse el recurso de casación, ha de alegarse la inobservancia o errónea aplicación de la ley y la inobservancia de las normas procesales que los órganos jurisdiccionales han de cumplir en las diferentes fases del proceso, en las que ejercen su competencia. Se requiere que las normas que se dejaron de aplicar o que fueron erróneamente aplicadas estén sancionadas legalmente bajo pena de inadmisibilidad, caducidad o nulidad. Cuando no se trate de los casos de nulidad absoluta, se requiere también que quien recurre en casación haya formulado oportunamente la reclamación del defecto que causa el perjuicio, si le hubiera sido posible, o hubiera hecho manifestación de recurrir a casación, (artículo 471).

El recurso de revisión procede cuando los hechos tenidos como fundamento de la condena resulten inconciliables con los establecidos por otra sentencia penal firme, cuando la sentencia impugnada se hubiere fundado en prueba documental o testimonial cuya falsedad se hubiere declarado en fallo posterior firme y cuando después de la condena sobrevengan nuevos hechos o surjan nuevas pruebas que solos o unidos a los ya examinados en el proceso, hagan evidente que el hecho no existió, que el condenado no lo cometió o que el hecho cometido encuadra en una figura más favorable (artículo 490).

Una de las principales dificultades del acceso a la casación se debe a las restricciones que establece la propia ley, pues sólo ciertos fallos pueden ser objeto de este tipo de recurso. Con ello se establece una contradicción evidente entre el Código y los pactos sobre derechos humanos de las Naciones Unidas y la Convención Americana, que consagran el derecho del imputado de hacer revisar por un superior el fallo condenatorio en su contra. Debido a las restricciones existentes, se producen situaciones curiosas y particulares en la práctica judicial; así, por ejemplo, dos individuos, ambos de idénticos estrato social y educación y juzgados por el mismo tipo de delito tendrán distintas posibilidades procesales dependiendo de la pena que se les imponga. Si a uno de ellos se le impone una pena privativa de libertad

de dos años y medio, tendrá la posibilidad de recurrir en casación y, eventualmente, lograr que se anule el fallo, mientras que el otro, a quien se le impuso 8 meses de prisión (por lo que podría pensarse que salió mejor librado en el proceso), en realidad se le niega la posibilidad de que su condena sea anulada en casación, ya que el monto de la pena impuesta no admite el recurso.

D. OTROS TIPOS DE PROCESO

Ya se dijo que el procedimiento de instrucción formal era la forma más común de proceso y que los otros tipos se entendían fácilmente con respecto a ese modelo general. Se debe tener presente que la segunda fase del proceso común, es decir la etapa de juicio oral y público, se reproduce casi idénticamente (salvo pequeñas variantes) tanto en el juicio de citación directa (ante el juez penal), como en el juicio por querrela. Igualmente, aunque con menor amplitud, en el juicio por faltas y contravenciones también existe la etapa de juicio oral.

La diferencia fundamental de estos procedimientos especiales con respecto al juicio común radica en el hecho de que aquéllos no cuentan con una etapa de instrucción, ya que tanto en el procedimiento de citación directa como en el juicio por querrela, la investigación y recolección de pruebas que se presenta como antecedente inmediato al juicio se hace mediante una investigación sumaria, en unos casos encomendada al agente fiscal (procedimiento de citación directa) y en otros a la parte interesada (juicio por querrela).

1. Juicio por citación directa

La citación directa es un procedimiento establecido para investigar y juzgar los delitos de acción pública castigados con penas de prisión de menos de tres años o con sanciones no privativas de libertad, los delitos cometidos durante una audiencia judicial y las infracciones de falso testimonio durante el proceso penal (artículo 388). Se le llama citación directa porque la causa se eleva directamente al juez penal, sin la instrucción previa formal que debe practicarse en los casos de delitos más graves. La practica el agente fiscal, cuya actuación se conoce con el nombre de "información sumaria" (artículo 404) y debe cumplirse en un plazo de 15 días, que se empiezan a contar desde la detención del imputado; pero si éste se encontrare en libertad, el plazo es de un mes, que se cuenta desde el inicio de la información (artículo 408).

El agente fiscal puede intervenir actuando por iniciativa propia, en virtud de denuncia o por comunicación de la policía. El juez de instrucción actúa como contralor de la formalidad de las actuaciones más importantes del fiscal, en particular de las medidas concernientes a la libertad del imputado; también debe intervenir para que tales actos se consideren definitivos e irreproductibles (artículo 406).

Durante este procedimiento, el agente fiscal puede citar, detener e interrogar al imputado, de acuerdo con las normas de la instrucción. También puede concederle la excarcelación. Si la

detención se prolonga más de 24 horas, el detenido podrá pedir al juez de instrucción que ordene su libertad. En este procedimiento el ofendido por el delito también puede ejercer la acción civil.

Si el término de 15 días o de un mes, según fuere el caso, hubiese transcurrido y no se presenta el requerimiento, el agente fiscal debe informar al juez de instrucción sobre la razón de la demora y solicitar una prórroga de 10 días o que se proceda por instrucción formal (conversión de la citación directa en el procedimiento de instrucción del artículo 409). El juez puede conceder o negar la prórroga. Si la niega o si ya ha vencido el nuevo término acordado, el agente fiscal deberá requerir inmediatamente que se proceda por instrucción formal y el juez de instrucción resolver si procede ordenar el procesamiento del imputado o dictar falta de mérito o sobreseimiento (artículo 410).

Si el agente fiscal estima que hay mérito para celebrar el juicio, solicitar al juez penal que decrete la citación a juicio (artículo 412). En ningún caso puede requerir la citación a juicio, si no se le hubiese recibido la declaración al imputado; pero si el agente fiscal estima que no hay mérito para requerir la citación a juicio, pedir al juez de instrucción que dicte el sobreseimiento de la causa o que, procediendo por instrucción formal, ordene una prórroga extraordinaria. El juicio ante el juez penal tiene como base la acusación contenida en el requerimiento de citación directa formulada por el agente fiscal y se rige por las normas ya expuestas del juicio común, con las variaciones establecidas específicamente en el capítulo respectivo del Código de Procedimientos Penales.

2. Juicio de faltas y contravenciones¹³⁸

Mediante el procedimiento contravencional se juzgan aquellas conductas tipificadas como faltas y contravenciones en las normas penales vigentes, como por ejemplo embriaguez, perturbaciones del sosiego público, mendicidad, etc. Se caracteriza dicho sumario por su brevedad, siendo su conocimiento de la competencia de los alcaldes penales. En este procedimiento no es permitido el ejercicio de la acción civil, de manera que la reparación de los daños debe pedirse por la vía civil.

El reconocimiento o no de la culpabilidad por parte del imputado determina dos variantes en el procesamiento de esta clase de juicios. De acuerdo con la primera, después de oír al ofendido o a la autoridad que hace la denuncia, si el imputado se reconoce culpable y no se estiman necesarias otras diligencias, el alcalde dicta la resolución que corresponda aplicando la pena de días multa (sanción aplicable a esta clase de infracciones) y, si fuera el caso, ordena la restitución de la cosa secuestrada (artículo 423).

¹³⁸ Esta gestión se puede plantear en cualquier estado del proceso. Sin embargo, ocurre con más frecuencia en la fase de instrucción como consecuencia del pronunciamiento de la prisión preventiva, aunque, como ya se indicó, en ciertos casos puede anticiparse a ésta, por ejemplo, cuando el imputado la hubiere solicitado después de su declaración. Véanse CALDERON CALVO Oscar E., *La excarcelación en Costa Rica*, tesis de Licenciatura, Facultad de Derecho, UCR, San José, 1980; y sobre todo CARRANZA Elías y al., *El preso sin condena en América Latina y el Caribe*, ILANUD, San José, 1983.

Si el imputado no reconoce su culpabilidad o son necesarias diligencias, el alcalde debe convocar inmediatamente a juicio oral y público al imputado, al ofendido, a la autoridad denunciante y a los testigos que hubiere. En la audiencia oye brevemente a los comparecientes y dicta de inmediato la respectiva resolución, absolviendo o condenando (artículo 424). Sin embargo, el alcalde puede ordenar la prórroga de la audiencia por un término no mayor de tres días, de oficio o a pedido del imputado para preparar la prueba, disponiendo provisionalmente la detención de éste o su libertad simple o caucionada.

La sentencia que se dicta en este tipo de proceso carece de recursos. Pero, contra las resoluciones dictadas en forma de auto puede interponerse recurso de revocatoria, y éste se interpone dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación (artículo 426).

3. Juicio por delitos de acción privada

Este procedimiento sólo puede ser iniciado por el ofendido en los casos de injuria, calumnia, difamación y los demás delitos contemplados en el artículo 81 del Código Penal. La querrela es el medio procesal de que dispone el afectado para acusar penalmente cuando se trata de delitos de esa naturaleza (artículo 428). El tribunal puede ser unipersonal o colegiado, según la pena del delito o su naturaleza; por ejemplo, las injurias y calumnias por la prensa las juzga la Sala de Casación.

Difiere este proceso del procedimiento común principalmente por el carácter privado de la acción que se ejerce. No existe una fase previa de instrucción, sino que el ofendido, en su escrito de querrela, debe presentar las pruebas que el tribunal ha de valorar para absolver o condenar al querrellado (nominación empleada por el Código para el imputado en esta clase de juicio).

Como se trata de una acusación privada, el ofendido puede libremente dar por terminado el proceso, si desiste de continuarlo (artículo 433). Igualmente ciertas conductas suyas harán suponer que desiste de continuarlo (artículo 434); así sucede, por ejemplo, cuando el procedimiento se paraliza durante un mes por inactividad del querellante (ofendido) y no da muestras de querer continuarlo. El desestimiento produce la extinción de la acción penal privada, por lo que una vez declarada dicha extinción, el tribunal dicta sobreseimiento en la causa.

La querrela debe contener, además del nombre, apellidos y demás calidades del querellante como del querrellado, una relación clara y completa del hecho y, si se va a ejercer la acción civil, la solicitud completa de la reparación que se pretenda, las pruebas aducidas y la firma del querellante (artículo 431).

Presentada la querrela, el juez penal o el presidente del tribunal, según sea el caso, convoca a las partes a una audiencia de conciliación (artículo 436). Si las partes se

concilian en la audiencia (o bien en cualquier estado del juicio), el tribunal dicta el sobreseimiento de la causa a favor del querellado.

Si éste no se presenta a la audiencia de conciliación, si ésta no se produce, o si el querellado no se retracta de la injuria, calumnia o difamación proferida, el tribunal lo cita para que en el término de 10 días comparezca a juicio y ofrezca las pruebas pertinentes (artículo 440). Vencido este término se fija día y hora para el debate y el tribunal dictar sentencia. El debate se rige por las normas del juicio común expuestas.

E. FLUJO DE CASOS

Aunque existen importantes dificultades metodológicas para establecer el itinerario de los casos penales a través del sistema penal,¹³⁹ se dispone de datos suficientes para proceder a un análisis crítico del sentido de tal circulación y de las principales decisiones relacionadas con la problemática de este estudio que durante ella se toman.

Cuadro No. 20

Denuncias recibidas por las oficinas judiciales según años (1983-1986)(a)

Año	Agencias	+	Instruc. Formal Alcaldías	-	Incompeten. de Agencias	=	Total
1983	37.425		3.522		6.583		34.364
1984 (b)	39.126		3.024		6.691		35.159
1985	40.289		2.949		7.675		35.563

¹³⁹ No se puede establecer con exactitud el número de denuncias recibidas por las oficinas judiciales según las diversas formas de proceso previstas por el CPP, ya que la Sección Estadística del Poder Judicial no compila datos al respecto, debido a que en los libros de Entradas Generales que llevan las Agencias Fiscales no se hace una diferencia entre los delitos que son de instrucción formal y de citación directa. Una forma de establecerlas consiste en partir de la base de que de cada tres delitos denunciados, dos corresponden a hechos de citación directa y uno por la de instrucción formal, teniéndose además en cuenta que ciertos juicios de la primera categoría pueden convertirse en causas tramitadas por la vía de la instrucción formal. Esto daría, por ejemplo, que si en 1985 se presentaron 35.563 denuncias, 11.842 (o sea, una tercera parte de ellas) fueron canalizadas por la vía de la instrucción formal; a esta cifra se le deba añadir 5.119 casos de conversión, lo cual da un total de 16.961 denuncias canalizadas por esa vía. La Sección Estadística tampoco registra los casos pendientes según las formas de proceso indicadas, que deberían añadirse a los casos incorporados cada año para tener una idea más completa del volumen real de casos conocidos cada año por tribunales y juzgados. En adelante, los datos que se presentan corresponden a los juicios de instrucción formal y de citación directa. Las contravenciones quedan excluidas del análisis.

1986 39.703 2.697 7.305 35.095

- (a) Sólo se incluyen las denuncias que dan lugar a instrucción formal y citación directa.
 (b) En el total de casos entrados en las agencias fiscales se eliminaron 1.900 juicios de robo, debido a las razones que se exponen en la página XXXIII del Anuario Judicial de 1984 (asuntos demasiado viejos).

Fuente: datos elaborados por la Sección de Estadísticas del Poder Judicial, 1986.

1. Entrada al sistema penal

El número total de denuncias y contravenciones recibidas en las oficinas judiciales y en las alcaldías durante el período 1983-1986 aparecen en los cuadros Nos. 20 y 21.

Los datos muestran durante el período considerado un ligero crecimiento en el número de denuncias (34.364 en 1983 y 35.095 en 1986) y una reducción en el de contravenciones (97.442 en 1983 y 92.610 en 1986).

Cuadro No. 21

Contravenciones recibidas en las Alcaldías por categorías según años(1983-1985)

Año	Total	Policía	Tránsito
1983	97.442	44.542	52.900
1984	100.331	42.345	57.986
1985	93.002	40.579	52.423
1986	92.610	41.428	51.182

Fuente: Estadísticas Judiciales, Sección Estadística, San José, 1986, p. LVII y cuadro No. 81.

En 1983 hubo 8.896 desestimaciones dictadas por los juzgados de instrucción del país; en 1984 un total de 10.666;¹⁴⁰ en 1985, 9.115 y en 1986, 9.299. Al relacionarlas con el total de las denuncias recibidas, estas cifras indican que una de cada cuatro denuncias puestas en conocimiento del sistema penal son desestimadas por el juez de instrucción. De ahí que una fuerte selección de demandas se produce en los inicios mismos de la puesta en marcha del proceso penal.

¹⁴⁰ Este aumento se debe a la orden dada por el Jefe del Ministerio Público para que la sección de delitos contra la propiedad del OIJ les pasara una gran cantidad de expedientes muy antiguos que estaban en los archivos policiales. Al cabo de un par de meses, el Ministerio Público revocó dicha orden.

Como ya se expuso (véase el cuadro No. 3), el mayor número de causas penales entradas en las oficinas judiciales versan sobre delitos contra la propiedad. En efecto, los delitos más denunciados entre 1983 y 1986 fueron, por orden descendente de importancia, los hurtos y los robos. Con los libramientos de cheques sin fondos, estas infracciones representan prácticamente la tercera parte de los delitos denunciados. Esta proporción se incrementa si se le suma los porcentajes de los otros delitos contra la propiedad situados entre los diez más numerosos, a saber las apropiaciones y retenciones indebidas y las estafas, lo cual da un total de un 44,2% del total de delitos denunciados en el período analizado. En un segundo lugar (18%), se sitúan las denuncias de delitos contra la vida (lesiones culposas, homicidios dolosos y culposos, lesiones y agresiones).

2. Instrucción

Las principales decisiones que el juez puede tomar durante esta etapa del proceso penal son los autos de procesamiento, de falta de mérito, de sobreseimiento de la causa y de elevación a juicio. El sobreseimiento supone la salida del sistema y la elevación a juicio la continuación en el mismo.

En cuanto a los autos de procesamiento y de falta de mérito dictados durante el período 1983-1986, los datos que aparecen en el cuadro No. 22 muestran un incremento en los primeros. Si se tiene en cuenta que, como ya se dijo, el número de denuncias permanece estacionario durante el período considerado, ese incremento puede significar una mayor severidad en las decisiones judiciales de instrucción. En 1986, un 21,3% de las denuncias (nuevas o pendientes) di" lugar a un auto de procesamiento y un porcentaje similar a uno de falta de mérito.

Cuadro No. 22

**Autos de procesamientos y de faltas de mérito
según años (1983-1986)**

Años	Procesamientos	Faltas de mérito
1983	5.768	6.518
1984	6.046	7.017
1985	6.551	6.988
1986	7.473	7.558

 Fuente: Estadísticas Judiciales, Sección Estadística, San José, 1986, p. XXXVII.

En 1986 se dictaron 11.860 sobreseimientos (o sea un 33,8% del total de denuncias), el 96,2% de los cuales lo fueron en los juzgados de instrucción, el 3,4% en los juzgados penales y el 0,4% en los tribunales superiores; el 82% del total se dieron en asuntos que ya tenían una prórroga extraordinaria. Se observa una tendencia ligeramente creciente en el número de sobreseimientos dictados por las oficinas judiciales a partir de 1984 (véase el cuadro No. 23). Este hecho, que pudiera estar en contradicción con lo dicho en materia de procesamientos, también puede atribuirse a ciertas particularidades del procedimiento penal, en especial a la ausencia de un poder discrecional del Ministerio Público que le permitiera interrumpir, en determinados casos, la acción penal. En la práctica, la primera "válvula de escape" del sistema penal después de la desestimación es el sobreseimiento.¹⁴¹

Durante el período 1983-1986 se presentaron 2.776 (1983), 2.871 (1984), 3.070 (1985) y 3.669 (1986) requerimientos de elevación a juicio, lo que representa en 1986 un 10,5% del total de denuncias recibidas en las oficinas judiciales. Este año, el número de requerimientos de citación directa fue de 7.574, o sea un 21,6% de las denuncias.¹⁴²

Cuadro No. 23

Sobreseimientos según tipo de oficina judicial por años (1983-1985)

Tipos de oficina	1983	1984	1985	1986
TOTAL	11.617	10.894	11.250	11.860
Tribunal superior	49	28	58	47

¹⁴¹ Se debe insistir en que, del total de sobreseimientos dictados por los juzgados de instrucción, hay una gran cantidad de asuntos que son de citación directa, además de los casos de prórrogas extraordinarias solicitadas por los agentes fiscales.

¹⁴² Para establecer esta cifra se ha sustraído del total de casos entrados en los juzgados penales (8.344 en 1986) los casos de incompetencias (770) (véase el cuadro No. 30 de Estadísticas Judiciales, Sección Estadística, San José, 1986).

Juzgado penal	400	375	325	399
Juzgado instrucción	11.168	10.491	10.867	11.414

Fuente: Estadísticas Judiciales, Sección Estadística, San José, 1986, p. 37.

3. Sentencias

Los datos del cuadro No. 24 sobre las sentencias dictadas y el número de personas sentenciadas entre 1983 y 1986 por los tribunales superiores y los juzgados del país indican cierta estabilidad en los años analizados, con una baja en 1985 (debida a un recurso de inconstitucionalidad presentado ante la Corte Plena sobre las infracciones a la Ley de Protección del Consumidor, lo que ocasionó la no celebración de unos 800 juicios de este tipo entre los meses de abril y diciembre de ese año) y un incremento en 1986. En 1986, los juzgados pronunciaron 6.352 sentencias (o sea un 67,7% del total) que implicaron a 6.848 personas; de ellas, resultaron condenadas 4.020 (un 58,7%) y 2.828 absueltas (un 41,3%). En cuanto a los tribunales superiores, de un total de 3.024 decisiones y 3.585 personas sentenciadas, 2.406 terminaron condenadas (un 67,1%) y 1.179 absueltas (un 32,9%). De este cuadro se deduce asimismo que los porcentajes de personas condenadas por los tribunales son superiores a los de los juzgados.

El alto porcentaje de personas absueltas puede indicar una mayor indulgencia por parte de tribunales y juzgados o bien deficiencias en la etapa sumarial ya que, en general, cuando se ha completado esta fase con la elevación a juicio del caso, ello suele suponer que las pruebas recogidas son suficientes y adecuadas para conseguir una condena en la etapa de juicio. Si esta segunda hipótesis fuese cierta, y teniendo en cuenta que la población penitenciaria en espera de ser juzgada alcanza un 40% del total de esta población, se podría afirmar que el sistema penal actúa en forma injusta con los procesados.

Cuadro No. 24

Sentencias dictadas y personas sentenciadas según Tribunales Superiores y Juzgados por año y tipo de decisión (1983-1986)

Resolu- ciones	Personas sentenciadas	Personas condenadas		Personas absueltas	
		N	%	N	%
1983					

Tribunales	2.401	2.954	2.089	(70,7)	865	(29,3)
Juzgados	6.410	6.964	4.423	(63,5)	2.541	(36,5)
TOTAL	8.811	9.918	6.512	(65,7)	3.406	(34,3)

1984

Tribunales	2.679	3.185	2.159	(67,8)	1.026	(32,2)
Juzgados	6.176	6.727	4.114	(61,1)	2.613	(38,9)
TOTAL	8.855	9.912	6.273	(63,3)	3.639	(36,7)

1985

Tribunales	2.831	3.345	2.296	(68,6)	1.049	(31,4)
Juzgados	5.061	5.421	3.229	(59,6)	2.192	(40,4)
TOTAL	7.892	8.766	5.525	(63,0)	3.241	(37,0)

1986

Tribunales	3.024	3.585	2.406	(67,1)	1.179	(32,9)
Juzgados	6.352	6.848	4.020	(58,7)	2.828	(41,3)
TOTAL	9.376	10.433	6.476	(60,1)	4.007	(39,9)

Fuente: datos elaborados por la Sección Estadística del Poder Judicial, 1986.

Con respecto a las personas condenadas por tribunales y juzgados según el tipo de delito, el cuadro No. 25 indica que en 1986, un 53,2% y un 28,6% respectivamente lo fueron por infracciones contra la propiedad y un 13,5% y un 21,0% por delitos contra la vida; un 8,2% de los condenados por los tribunales y un 0,05% de los condenados por los juzgados, lo fueron por delitos sexuales.

Cuadro No. 25

Personas condenadas por Tribunales Superiores y Juzgados según tipo de delito (1986)

Delito	Tribunal		Juzgado	
	N	%	N	%
Contra la vida	324	(13,5)	845	(21,0)
Sexuales	198	(8,2)	2	(0,05)
Contra la familia	1	(0,04)	12	(0,3)

Contra la libertad	8 (0,3)	36 (0,9)
Contra la intimidad	7 (0,3)	61 (1,5)
Contra la propiedad	1.280 (53,2)	1.151 (28,6)
Contra la buena fe en los negocios	20 (0,8)	194 (4,8)
Contra la seguridad común	9 (0,4)	- (-)
Contra la tranquilidad pública	11 (0,4)	1 (0,02)
Contra la autoridad pública	89 (3,7)	96 (2,4)
Contra la administración de justicia	183 (7,6)	431 (10,7)
Contra deberes función pública	47 (1,9)	26 (0,6)
Contra la fe pública	84 (3,5)	6 (0,1)
Contra la Ley General de Salud	135 (5,6)	- (-)
Contra el fisco	5 (0,2)	14 (0,3)
Contra el honor	1 (0,04)	46 (1,1)
Contra Ley Protección Consumidor	- (-)	882 (21,9)
Contra diversas leyes	4 (0,2)	217 (5,4)
TOTAL	2.406	4.020

Fuente: Estadísticas Judiciales, Sección Estadística, San José, 1986.

En cuanto a las sanciones que los tribunales y juzgados pueden imponer (véase el cuadro No. 26), los tribunales superiores utilizan poco la pena de días multa (un 1,3% en 1983, un 2,1% en 1984, un 1,8% en 1985 y un 1,5% en 1986 del total de las personas por ellos condenadas), lo que puede explicarse en parte por las limitaciones legales, ya que esta pena generalmente va asociada a delitos menores que no suelen ser de la competencia propia de los tribunales superiores. En la utilización de la pena de prisión, los tribunales superiores manifiestan una tendencia uniforme, con ligeras variantes, ya que en 1983 un 49,1%, en 1984 un 51%, en 1985 un 47,6% y en 1986 un 52,2% de las personas condenadas por ellos fueron objeto de prisión. Debe notarse, por otro lado, que prácticamente a un 50% de las personas condenadas por los tribunales superiores se le otorgó el beneficio de condena de ejecución condicional (49,5% en 1983, 46,9% en 1984, 50,6% en 1985 y 46,2% en 1986).

Con respecto a las decisiones condenatorias de los juzgados penales, se observa un acento marcado en la utilización de la pena de días multa. No obstante, se descubre una tendencia estadística descendente entre 1983 y 1985, seguida por un ascenso en 1986; ésto se debe a los 800 casos antes citados sobre infracciones a la Ley de Protección del Consumidor, que en su casi totalidad correspondían a esta pena, lo cual explica asimismo el incremento en las penas de prisión durante este período. En sentido inverso se destaca una ligera tendencia al alza en la aplicación de la pena de prisión (un 21,2% en 1983, un 22,1% en 1984 y un 24,3% en 1985), seguida por una baja en 1986 (un 19,4%). Junto a ese incremento en la utilización de la pena de prisión, se observa un movimiento compensatorio al otorgarse con mayor frecuencia el beneficio de condena de ejecución condicional de la pena. Este fue concedido a un 32,2% de las personas condenadas en 1983 y a un 37,7% en 1985, descendiendo de nuevo en 1986 (un 31,7%). Además, si se hace la relación entre el número de denuncias recibidas en las oficinas judiciales y el de condenas a la prisión, resulta que de cada 100 personas acusadas sólo

6 terminan condenadas a una pena privativa de libertad; estos datos indican el carácter poco represivo de la justicia penal del país.

Cuadro No. 26

**Personas condenadas según tribunales y juzgados
por tipo de pena impuesta (1983-1986)**

Total	Días multa	Prisión		Ejec. condic.		
		N	%	N	%	
Tribunales						
1983	2.089	28	(1,3)	1.026	(49,1)	1.035 (49,6)
1984	2.159	46	(2,1)	1.101	(51,0)	1.012 (46,9)
1985	2.296	41	(1,8)	1.094	(47,6)	1.161 (50,6)
1986	2.406	36	(1,5)	1.259	(52,3)	1.111 (46,2)
Juzgados						
1983	4.423	2.061	(46,6)	939	(21,2)	1.423 (32,2)
1984	4.114	1.819	(44,2)	909	(22,1)	1.386 (33,7)
1985	3.229	1.226	(38,0)	785	(24,3)	1.218 (37,7)
1986	4.020	1.949	(48,5)	798	(19,8)	1.273 (31,7)

Fuente: Estadísticas Judiciales, Sección Estadística, San José, 1986.

En lo que atañe a la duración de la pena privativa de libertad impuesta por tribunales y juzgados, y teniendo en cuenta que unos y otros juzgan delitos de gravedad y penas diferentes, los datos del cuadro No. 27 indican que los tribunales superiores condenan con mayor frecuencia a penas de prisión relativamente largas (en 1986 un 2,9% de tres a cinco años y un 27,1% de cinco a siete), mientras que los juzgados utilizan sobre todo penas de cárcel de corta duración (un 48,8% de menos de seis meses y un 33,8% de seis meses a un año). Cabe también destacar que aunque el Código prevé penas de 25 años de prisión, éstas son poco utilizadas por los tribunales; en 1986, sólo 19 condenas (o sea, un 1,5% del total) lo fueron a una sanción privativa de libertad de una duración de 20 a 25 años.

Cuadro No. 27

**Duración de las penas de prisión impuestas
por tribunales y juzgados (1986)**

Duración	Tribunales superiores		Juzgados	
	N	%	N	%
Menos de 6 meses	18	(1,4)	381	(47,8)
6 meses a un año	47	(3,7)	264	(33,2)
1 a 2 años	201	(16,0)	109	(13,8)
2 a 3 años	154	(12,2)	22	(2,8)
3 a 5 años	287	(22,8)	5	(0,6)
5 a 7 años	340	(27,0)	-	-
7 a 10 años	121	(9,6)	-	-
10 a 15 años	48	(3,8)	-	-
15 a 20 años	20	(1,6)	-	-
20 a 25 años	19	(1,5)	-	-
Medidas de seguridad	4	(0,3)	17	(2,2)
TOTAL	1.259		798	

Fuente: Estadísticas Judiciales, Sección Estadística, San José, 1986, p. 51 y 57.

4. Recursos

En 1986, los tribunales superiores recibieron 2.783 apelaciones de procesamiento, 2.128 de excarcelación, 305 de falta de mérito, 260 de sobreseimiento y 626 de elevación a juicio, así como 4.091 consultas de excarcelación y 3.002 de sobreseimiento.

En el cuadro No. 28 se presenta la cantidad y tipo de recursos que en el período 1983-1986 se presentaron ante la Sala Tercera de la Corte Suprema contra los fallos de los tribunales inferiores. En 1986, un 65,4% del total de recursos presentados correspondió a recursos de casación. De un total de 625 recursos presentados ese año, 163 recursos de casación, 16 de revisión y 21 de queja fueron declarados sin lugar, mientras que 148 recursos de casación, 2 de revisión y 6 de queja fueron aceptados (aproximadamente un recurso de cada cuatro). La duración promedio entre el momento en que entró el recurso en la sala y el del fallo fue de unos siete meses.

Cuadro No. 28

Recursos presentados ante la Sala Tercera según tipo por años (1983-86)

Tipo de recurso	1983	1984	1985	1986
-----------------	------	------	------	------

TOTAL	401	521	609	625
Casación	251	329	386	409
Revisión	18	16	19	18
Queja	18	19	43	27
Otros asuntos	114	157	161	171

Fuente: Estadísticas Judiciales, Sección Estadística, San José, 1986, cuadro No. 10.

5. Duración del proceso

Aun cuando el Código de Procedimientos Penales señale plazos precisos para determinadas etapas del proceso, la realidad muestra su general incumplimiento.

En el cuadro No. 29 se indica la duración promedio de los juicios de instrucción formal, tanto en su totalidad como en sus diferentes etapas (sumarial y de juicio).¹⁴³

Como puede verse, la duración de este tipo de procesos es cada vez mayor. En 1986, la duración de la etapa sumarial excedió en dos meses y una semana el plazo legal.¹⁴⁴ Debe subrayarse además el atraso producido en la etapa de juicio; esta fase, que no tiene ningún término específico para su realización, suele considerarse como la más rápida, por cuanto la investigación ya está concluida, quedando únicamente el trámite de la audiencia oral y del fallo. Este atraso puede explicarse en parte por la sobrecarga del sistema en esta etapa. Por ejemplo, en 1985, los tribunales superiores penales dictaron 2.831 sentencias, lo que representa una carga laboral de 1,03 sentencias diarias para cada uno de los once tribunales superiores penales del país, que tuvieron además que resolver 20.687 juicios interlocutorios (apelaciones de procesamientos, faltas de mérito, excarcelaciones, sobreseimientos, elevaciones a juicio, prórrogas, incompetencias de jurisdicción, etc.) presentados ante ellos, o sea 7,5 decisiones más al día;¹⁴⁵ como en cada tribunal de este tipo hay tres jueces, ello supone unas dos decisiones diarias por juez.

Cuadro No. 29

¹⁴³ Estos resultados corresponden a los expedientes que concluyeron con una sentencia condenatoria; se excluyó 10% de los juicios con mayor duración, ya que ésta se debe a menudo a la situación de rebeldía del imputado.

¹⁴⁴ Como ya se indicó, la etapa sumarial debe durar un máximo de dos meses aunque, en casos excepcionales, puede prorrogarse hasta un total de seis meses e incluso un año.

¹⁴⁵ Para este cálculo se consideró que un año laboral tiene 250 días hábiles, dividiéndose el número de sentencias por éstos, y el resultado por los once tribunales superiores penales del país.

**Duración promedio de los casos de instrucción formal
terminados en sentencia condenatoria,
total y por etapas (1983-1986)**

Año	No. casos	Duración total	Sumario	Juicio
1983	1.493	10 meses 3 sem.	7 m. 2 s.	3 m. 1 s.
1984	1.608	12 meses 1 sem.	7 m. 3 s.	4 m. 2 s.
1985	1.726	13 meses 1 sem.	8 m. 1 s.	5 m. 0 s.
1986	1.799	13 meses 1 sem.	8 m. 1 s.	5 m. 0 s.

Fuente: Estadísticas Judiciales, Sección Estadística, San José.

En cuanto a los juicios de citación directa, su duración promedio también es cada vez mayor, ya que fue de 5 meses y 2 semanas en 1984, de 5 meses y 3 semanas en 1985 y de 6 meses y 3 semanas en 1986.

Los tribunales de la provincia de Puntarenas fueron los que registraron la menor duración en los procesos (en 1985, un total de 9 meses y 3 semanas: 7 meses y una semana en la etapa sumarial y 2 meses y 2 semanas en el plenario); en cambio, la mayor duración se dio en los tribunales de Limón (en el mismo año, un total de 17 meses: 10 meses y una semana en el sumario y 6 meses y 3 semanas en el plenario). El aumento constante en los tiempos de duración de los juicios celebrados en el tribunal de Alajuela hasta 1985, posiblemente debido al incremento en el número de casos ingresados, dio lugar a que la Corte Suprema considerara necesaria la creación de un nuevo tribunal en Heredia.

CUARTA PARTE:

ALGUNOS ASPECTOS DE LA PROBLEMATICA DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

Al describir el sistema de justicia en los apartados precedentes, se han ido identificando los problemas más destacados del mismo, a partir de una evaluación comparativa entre lo normativo y lo fáctico. Ello permite sostener la hipótesis de que existe un desfase entre los objetivos formales y reales del sistema penal.

Comprobar si, como se dijo desde el inicio, la administración de justicia penal costarricense reúne las características de accesibilidad, independencia, justedad y eficiencia es lo que se pretende en esta parte. Como se verá, diversos factores de distinta naturaleza se oponen en la práctica al logro pleno de esos objetivos.

Los problemas que presenta la administración de justicia en Costa Rica son múltiples. A este respecto, el carácter restringido del título de esta parte conlleva un subjetivismo intencional que subraya más la problemática revelada en el estudio que la derivada del quehacer cotidiano de la justicia. Esta última, aun estando implícita en el enfoque exploratorio-descriptivo de la investigación, no ha podido ser tratada en toda su extensión, pero por su importancia y riqueza debería serlo en futuros estudios sobre la administración de justicia.

Con el propósito de ilustrar algunos aspectos de la problemática que no han podido ser tratados con la profundidad debida en este trabajo, puede mencionarse el tema de la independencia judicial. Así, cuando se ha tratado este punto, la búsqueda de información y el análisis de ésta se han orientado hacia una de las modalidades del problema, la independencia del Poder Judicial de los otros poderes, dejando en el tintero lo relacionado con la independencia del juez en lo interno, que constituye una de sus facetas más importantes, ya que implica no sólo posiciones filosóficas y pautas de comportamiento derivadas de ellas, sino también formas concretas de actuar en lo jurisdiccional. De la misma manera se aborda el tema del control, pero el enfoque escogido sólo permite ver una cara de la moneda, la del control inmediato, interno y jerárquico; el control mediato, es decir el que debiera ejercer la sociedad civil para que pueda hablarse de un Estado de derecho, no se analiza aunque se hace patente cuando se describe la estructura de la administración de justicia, su verticalidad jerárquico-administrativa y la configuración burocrática del cuerpo judicial. Podrían señalarse además temas como el clientelismo, el corporativismo en la magistratura, el moralismo de los actores del sistema y otros.

Aunque se ha conseguido identificar los problemas particulares en cada uno de los componentes del sistema, tampoco se ha podido profundizar en aquéllos derivados de su interrelación-interacción o en los que versan sobre la incapacidad del Estado en resolver numerosos problemas sociales, algunos de ellos relacionados con el tema que nos ocupa. A este respecto puede mencionarse el retraso con que los órganos decisorios del Estado

responden a las demandas que en una sociedad compleja y articulada tienen apremio por ser satisfechas y a su aún mayor atraso con que los órganos ejecutivos ponen en práctica esas decisiones tardías, lo cual favorece entre otras cosas el incremento de la criminalidad y las reacciones de inquietud y miedo de la comunidad. Patente es asimismo la carencia en el Poder Legislativo de suficientes componentes técnicos que coadyuven al conocimiento y preparación de las leyes, y el enfrentamiento ley-decreto en la creación normativa.

Finalmente, la formación legal pasa por la problemática propia que presenta la crisis de la educación universitaria, aún no dilucidada, el creciente número de profesionales en Derecho que la Universidad está produciendo y la falta de una política de empleo que oriente una parte de esos profesionales hacia el sector de la administración de justicia.

Los esfuerzos para dotar al país de instituciones idóneas y adecuadas a las corrientes doctrinales modernas han sido numerosos en las últimas décadas. La producción legislativa, la evolución constante de la doctrina y de la jurisprudencia, y un importante esfuerzo económico orientado a mantener al sistema judicial en condiciones de funcionamiento a pesar de la crisis que afecta el país, son claros signos de ello.

Sin embargo, la descripción del sistema efectuada mediante la investigación de campo, así como las opiniones recogidas en las diversas encuestas, permiten advertir desfases importantes entre el modelo ideal previsto normativamente y el funcionamiento concreto de las instituciones encargadas de administrar justicia.

En la medida en que el sistema penal estudiado está regido por la ley en los diversos aspectos de su organización y de su funcionamiento, es de capital importancia recoger un juicio valorativo sobre algunos aspectos de la normativa existente, antes de examinar si dicho sistema cumple o no con los requisitos anteriormente enumerados.

Uno de los indicadores que permiten evaluar la legitimidad de la normativa existente es la aceptación que la colectividad, destinatario natural de las normas, les otorga. A este respecto, las encuestas de opinión indican que tanto el conjunto de la población como los diversos actores del sistema y los reos consideran en su mayoría que el aparato normativo del país no se adecúa a la realidad. Llama la atención el hecho de que los grupos compuestos por los actores del sistema, mejores conocedores del tema, opinan en un alto porcentaje que las leyes no se adecúan a la realidad del país.

La legislación costarricense en materia penal, no sólo se caracteriza por no estar acompañada por la reglamentación correspondiente que le permita una aplicación concreta, sino que tampoco contiene indicaciones precisas sobre un punto de gran importancia cual es la determinación de las finalidades y objetivos tanto del conjunto del sistema como de sus principales componentes. En relación con ello, y en una perspectiva de *lege ferenda*, las encuestas ofrecen indicaciones valiosas en la medida en que pueden contribuir a la adecuación del sistema a las aspiraciones de la colectividad. Por ejemplo, en materia policial, la opinión general parece orientarse hacia las tareas preventivas más que a las represivas; en

cambio, y paradójicamente, con respecto a los objetivos de la sanción penal, la tendencia fundamental de la población (no compartida en la misma proporción por los actores del sistema) consiste en proponer un incremento en la severidad de las penas, lo cual puede -al menos en parte- explicarse por el índice de victimización y por el temor que la población siente ante el delito, siendo mucho menor la que preconiza la rehabilitación del delincuente condenado (véase el cuadro No. 30).

Cuadro No. 30
Opinión sobre las prioridades gubernamentales
con respecto a la delincuencia
(en porcentajes)

Prioridades	Nac.	Jueces	Fiscales	Def. púb.	Abog.
Penas más severas	46,3	18,0	15,6	-	19,2
Prevención	23,1	54,1	53,1	87,2	56,6
Más policías	17,1	18,8	25,0	12,8	17,0
Más cárceles	5,9	3,0	3,1	-	1,1
Rehabilitación	5,4	3,0	3,1	-	3,3
Otras	0,1	1,5	-	-	1,1
NS/NR	2,2	1,5	-	-	1,6

I. ACCESO

En materia penal, el problema de la accesibilidad al sistema se plantea en forma particular. De manera contraria a lo que ocurre en otras materias, tales como la civil o la administrativa, cuya puesta en marcha sólo puede iniciarse por la acción del ciudadano implicado en un conflicto, el sistema penal se pone en movimiento desde que la comisión de un delito llega a conocimiento de las autoridades competentes (policía, ministerio público, juzgados, etc.). Por consiguiente, las personas inculpadas de la comisión de tal hecho no necesitan que el sistema les sea accesible; éste se les impone. Sin embargo, una vez incorporado al sistema, el problema de la accesibilidad sigue planteándosele al inculpado en diversos aspectos y momentos.

Como en numerosos casos la puesta en marcha del sistema penal depende de la denuncia efectuada por un ciudadano que ha sido víctima o testigo de un delito, el problema de la accesibilidad también se plantea con respecto a él.

Para la sociedad y para la visión de ésta tenga del sistema penal, la accesibilidad est condicionada por la información disponible sobre las leyes y procedimientos en vigor, así!

como sobre las agencias a las que el ciudadano haya de acudir para denunciar el delito, por la confianza que se tenga en el sistema, por el costo que éste represente y por la existencia o ausencia de una asesoría jurídica adecuada.

La accesibilidad al sistema también puede evaluarse mediante la facilidad de acceso a las agencias judiciales. Los resultados de las encuestas muestran opiniones contradictorias a este respecto; así, mientras que la mayoría de los actores del sistema piensan que el acceso a los tribunales es fácil, sólo el 44,6% de la población es de este parecer (en cambio, el 42,1% considera difícil el acceso). Los que indican dificultad en recurrir al sistema de justicia manifiestan, como mayores causas de obstáculo, los trámites excesivos, lo oneroso de los mismos y el desconocimiento de las formalidades exigidas.

A. INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO

El que un ciudadano est informado y conozca las leyes del país, las instituciones a las que puede acudir en casos concretos y sus derechos fundamentales ante ellas, es un elemento de gran importancia tanto con respecto a su accesibilidad al sistema como, una vez dentro, a sus posibilidades de enfrentarse con él.

Aunque la Constitución y las leyes penales del país establecen formalmente las garantías suficientes para que todo individuo pueda acudir a los tribunales en materia penal, no existe un mecanismo destinado a ofrecer información sistemática y permanente en esta materia. Ninguna institución del Estado o privada, tal como el Colegio de Abogados o las facultades de derecho, ofrecen ese servicio. No es por ello de extrañar que en las encuestas realizadas prevalezca la opinión de que la mayoría de los ciudadanos desconoce sus derechos ante la ley. Es significativo anotar que son los defensores, los fiscales y los jueces, es decir los principales actores del sistema encargados de interpretar y aplicar las leyes, quienes en mayor grado opinan que los ciudadanos no las conocen; esta opinión pone en tela de juicio uno de los grandes mitos del derecho, según el cual se presume que todos los ciudadanos conocen las leyes del país.

Además, el conocimiento que de la ley tenga la población puede depender de su claridad y sencillez. A este respecto, una proporción importante de los entrevistados estima que las leyes y procedimientos no son claros. De nuevo es significativo que sean los actores del sistema quienes manifiesten en forma más marcada una visión crítica de la situación.

Aunque los ciudadanos no parecen conocer las leyes vigentes en el país, la situación mejora en cuanto al conocimiento de los derechos que poseen en caso de ser acusados ante el sistema de justicia; la opinión que prevalece es que siempre o casi siempre el inculpado conoce sus derechos. Asimismo, una gran mayoría de los funcionarios judiciales opina que el acusado conoce los cargos que se le imputan.

A otro nivel, una vez que se ha ordenado la reclusión del acusado en prisión, se manifiesta también un desconocimiento del sistema y de las instituciones existentes. Así, en la encuesta de reos, la mayoría de los internos manifiesta no conocer al juez de ejecución de la pena, al procurador de derechos humanos o al procurador constitucional, instituciones creadas precisamente para garantizar, en la etapa penitenciaria, los derechos del recluso. Se trata de una responsabilidad no cumplida del sistema, que no parece haber tomado las medidas adecuadas para que se difunda entre la población penitenciaria la existencia de estos organismos.

B. CONFIANZA

La imagen que los ciudadanos tienen de la justicia y de la integridad de los principales actores del sistema es un factor condicionante para el recurso a éste. Sólo si los ciudadanos estiman que el procedimiento a seguir es sencillo y confían en que van a ser tratados con justicia, equidad e igualdad por quienes administran justicia o son parte del sistema y que las resoluciones que éstos produzcan reflejen tales valores, aceptarán eventualmente recurrir al mismo.

Con respecto a la sencillez de los procedimientos, las tres cuartas partes de la población y casi la mitad de los actores del sistema opinan que éstos son tan complicados que no vale la pena recurrir al sistema de justicia.

En cuanto a la imparcialidad del sistema, la opinión generalizada es que la justicia favorece más a los ricos que a los pobres. El parecer menos severo de los jueces (el 28,6% de ellos respondieron afirmativamente al aserto anterior) no deja de ser significativo si se tiene en cuenta la responsabilidad que tales funcionarios judiciales asumen en el proceso penal.

También puede quedar en entredicho la imparcialidad del sistema si la población, al recurrir a él, tiene la impresión de que todo está decidido de antemano. Así piensa el 40% de la población, el 60% de los reos y una tercera parte de los defensores públicos, pero únicamente un porcentaje aproximado del 10% de abogados, jueces y fiscales.

En lo que atañe a la igualdad de acceso al sistema de justicia, este principio es también cuestionado por la mayoría de los abogados y de los defensores públicos. Sin embargo, la mayoría del público, de los jueces y sorprendentemente de los reos manifiestan estar en total o parcial acuerdo con la afirmación de que se tiene igual posibilidad de hacer uso de la justicia. Puede ser que para esta percepción influya el hecho de que en Costa Rica la defensa pública está debidamente garantizada.

Finalmente, la existencia de corrupción en el personal judicial afecta directa y negativamente la aplicación de una justicia imparcial. Según las encuestas, la mayoría de la población y de los actores del sistema opina que existe corrupción en el sistema judicial (el 61% de los reos, el 56,3% de los fiscales, el 52,3% del público, el 51,3% de los defensores públicos y el 46,6% de los jueces). Para los entrevistados, las principales formas de corrupción

son, en orden decreciente de importancia, el soborno y el favoritismo por relaciones de amistad, familiares o compadrazgo político. El hecho de que un porcentaje bastante elevado de los principales actores del sistema -y en particular los propios jueces- reconozca su existencia constituye un síntoma de su existencia.

Una forma de visualizar la confianza que la población tiene en el sistema de justicia es la percepción que esta última tiene sobre diversos aspectos de la actuación policial. A este respecto, la imagen que la comunidad tiene de las relaciones entre la policía y diversos grupos de la población es que el trato que aquélla les dispensa se considera normal y amistoso en lo que se refiere a las víctimas de un delito, los denunciantes, las personas pobres y la gente adinerada, pero más bien hostil en lo que atañe a borrachos, prostitutas, homosexuales y vagabundos, lo que parece indicar una actitud discriminatoria de los cuerpos policiales hacia ciertos grupos marginados.

La confianza que los ciudadanos tienen en el sistema de justicia también puede medirse examinando el recurso potencial o concreto que aquéllos están dispuestos a hacer -o hacendel mismo en determinados casos.

En este sentido, al preguntar a la muestra de la población acerca de si, en caso de ser testigo de un delito, avisaría a la policía, más de un 82% respondió afirmativamente. De este grupo, y debido a la diversidad de cuerpos policiales existentes, la mayoría (un 50,3%) considera que recurriría en primer lugar a la Guardia de Asistencia Rural, después al OIJ (un 16,1%), a la Policía Metropolitana (un 7,9%), a la Guardia Civil (un 5,3%) o a cualquiera de los servicios policiales del país (un 6,4%). Los principales motivos invocados para recurrir a todos estos cuerpos fueron su accesibilidad (49,1%), su eficiencia (16,3%), su disponibilidad (7,6%) y sus calificaciones (5,6%). No es sorprendente que la GAR fuera la primera selección, pues es el organismo policial que tiene como función principal el servicio social y no suele ser percibida como un cuerpo involucrado en asuntos militares. En cuanto a las personas que respondieron en sentido negativo, las razones dichas fueron sobre todo el temor a represalias (un 70%), la complicación del proceso o la falta de deseo de relacionarse con la policía (un 9% en cada caso), tratarse de asuntos ajenos en que no hay que involucrarse (un 3,5%) y considerar que la policía no sirve para nada (un 5,5%). Pese a lo anterior, el 52,6% de los que recurrieron a la policía se declara satisfecho de su actuación y la gran mayoría (un 93,5%) acudiría de nuevo a ella en caso de necesidad.

C. COSTO

Con frecuencia, el costo elevado de los procedimientos judiciales (papel sellado, timbres, honorarios de peritos, etc.) representa la principal dificultad del acceso a la justicia. Entre tales gastos, los honorarios de los abogados son el porcentaje más elevado de los costos.

Debido a la existencia de un cuerpo de defensores públicos, cuyos servicios se extienden a toda la población con independencia de la situación económica de quienes los soliciten, los costos relacionados con los honorarios de un abogado no constituyen por ahora un problema

en Costa Rica, pudiendo sin embargo representarlo si se concreta y aplica cierta tendencia que preconiza limitar tales servicios a los casos de pobreza.

En cuanto al costo de otros gastos procesales (timbres, papeles, etc.), las encuestas muestran una opinión dividida, ya que, mientras la mitad de los ciudadanos que hizo uso de un abogado lo considera alto o muy alto, del 61% al 78% de los actores del sistema lo estima normal.

II. JUSTEDAD

Otro principio que permite ensayar una evaluación del sistema de justicia penal es su justedad, la cual puede determinarse por la imparcialidad del juez (ya examinada) y la equidad de sus decisiones, así como por el respeto en las diferentes etapas del proceso de ciertos derechos y garantías fundamentales.

En lo que respecta a las decisiones judiciales, las encuestas muestran que entre los actores del sistema penal prevalece la opinión mayoritaria (aproximadamente un 90% de todos los entrevistados) de que los magistrados, jueces y alcaldes aplican las leyes correctamente; únicamente los defensores públicos manifiestan cierta severidad con los alcaldes ya que, según un 87% de ellos, estos funcionarios judiciales casi nunca lo hacen. Sin embargo, conviene destacar que tanto la población como los actores del sistema opinan, con porcentajes superiores al 75%, que las sentencias judiciales no siempre son justas.

En cuanto al cumplimiento de las garantías fundamentales, el sistema de administración de justicia costarricense presenta, en términos generales, un buen estado de cumplimiento de los principios de legalidad, debido proceso y defensa.

Los distintos sectores que intervienen en la operación del sistema están en su mayoría de acuerdo con que las leyes y procedimientos vigentes garantizan el acatamiento de los grandes principios y garantías. En todos estos sectores, los porcentajes de quienes se muestran totalmente en desacuerdo son mínimos, aunque no debe desdeñarse el hecho de que la cuarta parte de los defensores públicos y de los abogados manifiesten una duda razonable al respecto, probablemente debida al papel que desempeñan en el procedimiento penal.

Ello no quiere decir que no existan fisuras o ciertos deterioros en ese campo. Aunque no se dispone de datos precisos sobre cada uno de los principios, el de la presunción de inocencia revela detalles que indican que todavía quedan cosas por hacer para alcanzar su plena realización. La forma restrictiva en que opera el beneficio de la excarcelación, a pesar de un texto legal bastante amplio, tiende a invertir en la práctica dicho principio. Por ejemplo, la reticencia de los administradores de justicia de hacer un uso más extendido de la caución juratoria y la discriminación que introduce en perjuicio de los sectores pobres el recurrir a garantías reales o pecuniarias, contribuyen de hecho a dislocar la aplicación del

principio de inocencia, pues conducen a hacer sufrir anticipadamente de la privación de libertad a numerosos imputados en casos y condiciones en que legítimamente se puede dudar de la pertinencia y de la necesidad de tal medida.¹⁴⁶

Tales desviaciones adquieren todavía más significación si se toma en cuenta que, por el sólo hecho de someter a una persona a un proceso penal, se produce un estigma que tiende a permanecer imborrable, incluso si la persona obtiene al final un fallo que declare su inocencia. En ello concuerdan la mayoría de los entrevistados, con la excepción de los fiscales.

III. INDEPENDENCIA

Uno de los problemas más delicados e importantes relacionados con el Poder Judicial es el de su independencia. Esta puede ser interna y externa. La primera consiste en la autonomía de que deben gozar en sus decisiones las instancias judiciales inferiores con respecto a las de rango superior, sin perjuicio del orden jerárquico establecido por la normativa vigente y de sus consecuencias. La segunda, en la potestad que debe tener el Poder Judicial de regirse con una autonomía completa en materia económica y en lo relacionado con el nombramiento y estabilidad del personal; en lo funcional, con la posibilidad real de establecer sus decisiones de acuerdo con criterios propios.

En relación con la independencia interna, las encuestas corroboran su existencia, aunque el trabajo de campo y las entrevistas a profundidad indican que, si bien existe una amplia autonomía en lo que atañe a las decisiones judiciales propiamente dichas, asimismo se manifiesta el control y la presión que ejerce la Corte Suprema sobre las instituciones dependientes de ella en lo que respecta a cualquier crítica hacia el supremo organismo judicial del país.

En cuanto a la independencia externa, la situación del Poder Judicial se presta a juicios de diverso significado: en algunos aspectos goza de una marcada y a veces excesiva independencia, mientras que en otros esta característica no es suficiente.

En lo económico, ya se ha subrayado el alcance de la garantía constitucional del 6% del presupuesto nacional, que confiere al Poder Judicial una holgada autonomía en materia de ingresos, aunque también ciertas restricciones en materia de gastos, que han de hacerse sometiéndose a los controles y procedimientos comunes de la administración pública.

En el plano estructural, el Poder Judicial se caracteriza, en primer lugar, por tener bajo su dependencia instituciones tan dispares como el OIJ, el Ministerio Público y los Defensores Públicos. Si a ésto se añade la exigencia de que se necesitan los dos tercios de los votos de la Asamblea Nacional para que ésta pueda cambiar cualquier ley relacionada con el Poder Judicial y la atribución de decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes, puede afirmarse que dicho sistema posee de hecho amplísimos poderes y, por

¹⁴⁶ Para una descripción de este problema, véase CARRANZA Elías y al., *El preso sin condena en América Latina y el Caribe*, ILANUD, San José, Costa Rica, 1983.

consiguiente, reúne características óptimas para asegurar su más completa independencia.

En lo que respecta a la selección y nombramiento del personal, se ha indicado asimismo la supeditación política que significa el procedimiento de nombramiento de los magistrados por la Asamblea Legislativa y la discrecionalidad con que la Corte Suprema ejerce su potestad para el nombramiento y la remoción de los funcionarios judiciales, que a veces favorece lo que se ha denominado "clientelismo".

Finalmente, en lo funcional, el marco constitucional y legal del país asegura al Poder Judicial una independencia absoluta para la toma de decisiones de carácter jurisdiccional. Sin embargo, esta independencia se ve limitada por la posibilidad de diverso tipo de presiones, por un lado y, por otro, por la existencia de corrupción en el aparato judicial.

Como ya se ha examinado el significado y el alcance de la corrupción en el sistema judicial, se analizar seguidamente el tema de las presiones de diverso tipo que pueden ejercerse sobre sus decisiones. A este respecto, la situación parece preocupante, ya que las encuestas indican que una proporción considerable de los entrevistados manifiesta estar de acuerdo con la afirmación según la cual los fallos judiciales son objeto de presiones (véase el cuadro No. 31). Si a estos datos se añaden los correspondientes a los que respondieron estar "algo en desacuerdo" con la pregunta, así como las consideraciones ya expuestas sobre la corrupción, puede afirmarse que existe un serio problema en lo que se refiere a la supuesta independencia del Poder Judicial y una posibilidad real de que las sentencias dictadas por sus miembros investidos de esta potestad sean injustas.

Cuadro No. 31

Opinión sobre presiones en los fallos judiciales (en porcentajes)

	Nac.	Jueces	Fisc.	Def. Púb.	Abog.	Reos
-total. ac.	9,4	2,3	3,1	2,6	6,0	19,1
-algo ac.	46,0	21,1	53,1	38,5	48,4	43,7
-algo desac.	18,7	56,4	40,6	46,2	37,4	21,5
-total. desac.	2,5	18,0	3,1	2,6	3,3	3,4
-NS/NR	23,4	2,3	-	10,3	4,9	12,3

Pese a la importancia de estas deficiencias, las encuestas entre los actores del sistema muestran un alto grado de satisfacción con respecto a las labores desempeñadas por los jueces; tanto los fiscales (el 75%), los defensores públicos (el 71,8%) y los abogados (el

63,1%) como los propios jueces (el 85,7%) manifiestan estar satisfechos con ellas. El mismo grado de satisfacción, aunque en un tono menor, se tiene en lo que atañe al personal subalterno.

IV. EFICIENCIA

Cuantificar el valor de los servicios ofrecidos por la administración de justicia es una labor compleja. La aplicación mecánica del análisis convencional tipo costo/beneficio no sólo lleva consigo numerosas dificultades metodológicas, sino que la valoración de los beneficios (resultados) es prácticamente imposible. ¿Cómo fijar un precio por la libertad de una persona?, ¿cómo estimar el costo de un juicio promedio según el caso tratado? y, aun efectuando cálculos numéricos, ¿cómo determinar la valorización de la ganancia social que implica el bien "justicia"?¹⁴⁷

Medir la eficiencia de los servicios suministrados por la administración de justicia presenta las mismas dificultades. Como expresión de la calidad de un servicio, la eficiencia tiene un precio difícil de cuantificar. A lo más que puede prestarse es a un análisis aproximado menos convencional de costo/eficiencia donde, si bien los costos pueden estar expresados monetariamente, la eficiencia es evaluada en términos de resultados materiales, por ejemplo, número de casos tratados, duración aproximada de los juicios y demás.

Teniendo en cuenta lo anterior, los parámetros que pueden contribuir a evaluar en forma aproximada la eficiencia del sistema penal pueden ser la celeridad de los procedimientos administrativos, la capacidad del sistema para recibir y tratar los casos que se le presentan y el grado de satisfacción del público con el servicio ofrecido y las personas que lo ofrecen.

A. CELERIDAD

Un problema con el que se han enfrentado tanto los legisladores como los administradores de justicia es el de los plazos adecuados para conciliar el principio de una justicia pronta y el respeto de la garantía fundamental consistente en asegurar al imputado una defensa plena.

Ya se ha visto que los plazos previstos por la ley para determinadas etapas del proceso penal no se cumplen, y que la duración de los juicios es cada vez mayor. Si los datos anteriormente expuestos indican el retraso de los procesos penales, la opinión de la población en general, de los actores del sistema y de los reclusos concuerda asimismo en afirmar que la administración de justicia del país es lenta. Así lo estiman el 91% de los abogados, el 83% de los reos y de la ciudadanía, el 75% de los fiscales, el 74% de los defensores públicos y el 70% de los jueces. Es significativo que los propios actores del sistema, que en principio poseen un conocimiento adecuado del mismo, así como los abogados, quienes laboran diariamente en íntimo contacto con él, sean todos de la misma

¹⁴⁷ SANGUINETTY Jorge, *Economic Analysis of the Panamanian Justice Sector*, Appendix 3, Panama Justice Sector Assessment, San José, Costa Rica, september 1986.

opinión.

Las causas de la lentitud de los procesos pueden ser múltiples. Ya se ha indicado la sobrecarga del sistema, por lo menos en ciertas etapas de su funcionamiento, así como el carácter complicado de las leyes y de los procedimientos. Otras causas posibles son una burocratización excesiva, la falta de planificación en la asignación de casos a cada tribunal, ciertas estrategias dilatorias de los abogados defensores (aunque en este último caso, tales maniobras también pueden suponer la aplicación legítima del principio fundamental a una defensa plena) y la tradición aún no superada de tratar penalmente numerosos casos que pudieran resolverse en otras instancias no penales.

El problema del excesivo retraso de los procesos penales es tanto más preocupante cuanto que en numerosos casos no se concede la excarcelación del inculcado, dando lugar al doble inconveniente del incumplimiento del principio fundamental de la presunción de inocencia y del incremento de la población penitenciaria.

B. CAPACIDAD DE RESOLUCIÓN

Uno de los problemas más graves que afronta el sistema de administración de justicia y que obstaculiza su eficiente funcionamiento, es el incremento gradual del número de casos que ha de tratar, lo cual suele dar lugar a la saturación de algunos de sus órganos y a la incapacidad de resolver los problemas que les son planteados. El problema se agrava cuando los recursos humanos y materiales del sector no experimentan incrementos proporcionales.

Así ocurre con el OIJ y con el Ministerio Público; así igualmente con el Poder Judicial, como se acaba de exponer en lo que respecta a la etapa del plenario. Sin embargo, también se indicó en el capítulo destinado a los tribunales que, contrariamente a lo que se afirma, no ha habido "masificación" en el sistema de justicia, en particular en el sector penal y en los últimos años.¹⁴⁸

Un indicador importante para evaluar la capacidad de admisión y resolución del Poder Judicial es la evolución del número de casos pendientes cada año. En este sentido, el número de casos activos el 1o de enero de 1986 en el conjunto de tribunales, juzgados y alcaldías del país era de 12.145; el 31 de diciembre, de 12.019, es decir 126 casos menos. Únicamente los tribunales superiores terminaron el año con una cifra más alta (1.759 y 2.347, o sea 588 casos más); los juzgados penales (2.729 y 2.359 casos respectivamente) y los juzgados de instrucción (6.989 y 6.640) mostraron, en cambio, su capacidad de tratar (por lo menos

¹⁴⁸ Si se tiene en cuenta los casos entrados durante el año en las oficinas judiciales del país (255.530 en 1985) y el número de jueces y magistrados (278), puede observarse, utilizando el mismo método mencionado en la nota anterior, que a cada juez le corresponde en promedio 3,7 casos diarios. Esta cifra debe incrementarse, sin embargo, con los casos pendientes del año precedente, lo cual representa aproximadamente una tercera parte más. Todo ello da menos de cinco casos al día por juez. Debe mencionarse que el cálculo anterior incluye todos los casos ingresados (civiles, penales, etc.) ya que, debido a la existencia de tribunales y juzgados penales mixtos, es difícil establecer el número de asuntos ingresados a esta categoría jurisdiccional.

cuantitativamente) los casos que se les presentaron. La misma capacidad se observa en lo que atañe a las agencias fiscales (2.944 casos a primeros de año y 2.025 al final).¹⁴⁹ Esta tendencia corresponde a la de los años anteriores.

En tales condiciones, podría sostenerse la hipótesis de que, aun cuando el sistema penal parezca tener una capacidad adecuada de absorción y resolución de casos, ello se hace a pesar de no disponer de un personal numéricamente suficiente. Según las encuestas, esta es la opinión generalizada de los actores del sistema con respecto al personal judicial, al personal subalterno de los tribunales y a los fiscales.

Con respecto a la cantidad de personal, merece una mención especial el sistema penitenciario. Como ya se ha visto, los efectivos de la Dirección General de Adaptación Social se han mantenido constantes, en tanto que la población penitenciaria ha crecido desproporcionadamente en los últimos años.

En cuanto a la Policía, si se considera la tasa de casos resueltos (es decir, terminados con el arresto de un presunto culpable) como un indicador de eficiencia de la investigación criminal,¹⁵⁰ puede observarse que en 1986 dicha tasa fue del 95% en cuanto a los homicidios, del 40% en lo que atañe a robos de automóviles y del 23% en relación con los delitos contra la propiedad; además, de los 10.816 casos entrados a las diversas delegaciones y subdelegaciones regionales, el 40% fueron resueltos.

Finalmente, la capacidad de absorción del sistema puede estar condicionada por algunas particularidades propias a su funcionamiento. Tal es el caso, ya indicado, del excesivo número de sobreseimientos, que puede atribuirse a la inexistencia en el Ministerio Público del principio, aceptado en otras legislaciones, de cierta discrecionalidad en el ejercicio de la acción penal.

C. SATISFACCIÓN

El grado de satisfacción-insatisfacción sobre el funcionamiento concreto del sistema penal y sobre sus diversos actores también puede servir de instrumento de medida de su eficiencia. Se trata, sin embargo, de una apreciación cualitativa y subjetiva, ya que, para determinarlo, sólo se dispone de los resultados de las encuestas.

Como ya se ha visto, la población se dice en general satisfecha de sus fuerzas policiales, a quienes está dispuesta a recurrir en caso de ser testigo de algún delito, y cuyas características y trato con la ciudadanía son consideradas como positivas.

En este sentido, las encuestas indican que la opinión que el público tiene de las fuerzas

¹⁴⁹ Fuente: Estadísticas Judiciales, Sección Estadística, San José, Costa Rica, 1986, cuadro 43, p.34..

¹⁵⁰ Este método es objeto de serias críticas ya que, entre otras razones, supone la existencia de estadísticas confiables, ignora otros factores externos al investigador que han podido contribuir al arresto, y se limita a un solo aspecto de la labor policial.

policiales es mucho más positiva que la sostenida por los actores del sistema penal. Así, entre los indicadores que mejor caracterizan a la policía, los ciudadanos destacan cuatro rasgos positivos (cooperación con el público, disciplina, confianza y eficiencia), mientras que los actores del sistema la evalúan en general negativamente, considerándola sobre todo como ignorante y corrupta.

Al analizar las relaciones entre la policía y los ciudadanos se observa nuevamente una actitud positiva por parte de la población, pero más crítica en lo que respecta a los actores del sistema penal. Los resultados de las encuestas indican que la cooperación parece ser, con la excepción de los defensores públicos, la principal característica de la policía para todos los grupos entrevistados. El público y los jueces consideran que las relaciones comunitarias de la policía son amistosas, mientras que los demás actores la juzgan más bien indiferente. Sin embargo, es preocupante la imagen de hostilidad que manifiesta una tercera parte de las personas entrevistadas y, sobre todo, la de corrupción, que recoge porcentajes aún más considerables (entre un 40% y un 60%).

Asimismo es positiva la evaluación que en general hacen los jueces y los fiscales de la labor investigada del OIJ. Es preocupante, sin embargo, la opinión negativa del 44% de los fiscales, cuyo trabajo está íntimamente ligado al de la institución policial; tal juicio parece indicar un deterioro de las relaciones entre ambos organismos, corroborado por la opinión de los fiscales según la cual la policía judicial no respeta su papel de dirección de la investigación criminal durante sus etapas preliminares, y la de los agentes del orden, quienes muestran cierta inquietud ante la falta de conocimiento de jueces y fiscales de los recursos técnicos del OIJ y de la calidad de sus servicios.

Con respecto a los abogados, del 15% que manifestó haber sido cliente de un abogado en el último año (sólo un 6,6% lo hizo en una causa penal), el 65% manifestó su satisfacción indicando que acudiría de nuevo a un abogado en caso de conflicto. También los funcionarios judiciales opinaron estar satisfechos del trabajo desempeñado por los abogados. En cuanto a los defensores públicos, aproximadamente las tres cuartas partes de los jueces y de los defensores públicos y más de la mitad de los abogados manifestaron su satisfacción con respecto a la labor desempeñada por ellos.

En cuanto a jueces, fiscales y defensores públicos, ya se ha indicado en los capítulos respectivos que gozan en general de un alto grado de satisfacción en lo que respecta a sus actuaciones jurisdiccionales.

La imagen de los actores del sistema también fue evaluada, en el marco general del estudio, a través del prestigio que podían tener en el país, comparándolos con otras profesiones. De las encuestas resultó que para la población en general las profesiones de mayor prestigio son el médico y, a una amplia distancia, el diputado y el sacerdote, seguidos por el abogado y el juez. Como es de suponer, abogados y jueces colocan su profesión en un rango importante, inmediatamente después de la de médico.

La ineficiencia del sistema penal se debe en gran parte a la ausencia de políticas y estrategias de coordinación, planificación y evaluación. En materia de coordinación, debido a la multiplicidad y dispersión de organismos dentro de cada uno de sus sectores y a la carencia de una filosofía común básica en y entre los mismos. En lo que atañe a la planificación, por la falta de objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo tanto del conjunto del sistema como de cada uno de sus componentes. Finalmente, en lo que respecta a la evaluación, a causa de lo anterior, ya que no se puede medir la eficiencia del sistema sin una determinación previa y precisa de los objetivos que se pretenden y de los medios destinados a su obtención.

Como ya se ha indicado, el proceso penal es la opción institucionalizada para resolver los conflictos de cierta gravedad que surgen de la comisión de un delito. Sin embargo, los ciudadanos pueden buscar otras vías de solución, otros caminos para encontrar justicia, los cuales tendrán mayor o menor validez social en la medida en que el sistema oficial d cuenta o no de las expectativas de la población. En Costa Rica, ésta no parece mostrarse optimista con la posibilidad de llegar a resolver un conflicto de carácter penal en forma extrajudicial. En efecto, el 77,6% de la población entrevistada manifiesta no haber solucionado conflictos de esta manera; en el mismo sentido, el 57% de los abogados no recomienda este tipo de solución. Pese a esta actitud, la vía extrajudicial puede ser una opción importante en la medida en que constituye una posible solución al problema de la sobrecarga del sistema, pudiendo ser además un medio de resolver problemas más satisfactorio para los interesados.¹⁵¹

V. OTROS PROBLEMAS

Finalmente, y aunque quizás no tengan la misma jerarquía y trascendencia que los problemas anteriormente examinados, los cuales se refieren sobre todo a lo que pudiera llamarse el "núcleo central" del sistema penal, es decir el Poder Judicial y su funcionamiento, no pueden dejarse de lado dos problemas importantes que plantea la especificidad costarricense en materia de policía: uno de ellos concierne la función de seguridad nacional que desempeñan las fuerzas policiales del país; el otro, su profesionalidad.

Como ya se indicó, la decisión de eliminar las fuerzas armadas ha dado lugar a numerosos problemas normativos y prácticos que contribuyen a la ambigüedad de la función policial. Por ejemplo, el Ministerio de Seguridad Pública, institución creada en 1949 y que comprende la mayor parte del personal policial, tiene no sólo la doble función de reprimir el crimen y garantizar la seguridad de los ciudadanos, sino además, en caso de emergencia nacional, la de asumir el mando de todas las fuerzas policiales y "militares" que, según la Constitución, pudieran crearse en tales circunstancias.

¹⁵¹ Sobre este tema la bibliografía es bastante abundante en los últimos años, así como las experiencias efectuadas en diversos países. Cf., entre otros, *Rapport sur la décriminalisation*, Conseil de l'Europe, Comité européen pour les problèmes criminels, Strasbourg, 1980 y Commission de réforme du droit du Canada, *La déjudiciarisation*, document de travail No. 7, Ottawa, Information Canada, 1975.

El hecho de que la policía tenga funciones de defensa nacional ha afectado a todas las áreas de sus labores así como a sus recursos, que han sido orientados hacia tal misión, en perjuicio de las demás. Por ejemplo, mientras que los agentes de policía se quejaban en 1985 de la falta de personal para la vigilancia de la capital, víctima de un incremento de la criminalidad, se destacaba a un 36% de los efectivos de la Policía Metropolitana a la frontera norte, para defender la seguridad del país.

Por otra parte, con la excepción del OIJ, casi todos los otros cuerpos policiales utilizan un modelo de organización militar, observable en su estructura, distribución, terminología, grados, entrenamiento, uniformes y equipo. Al parecer, esta característica será suprimida a partir de este año.

Con respecto al tema específico de la seguridad nacional que, dicho sea de paso, no está considerada como una función policial en los países desarrollados, las encuestas indican que una gran mayoría de los entrevistados favorece el establecimiento de un cuerpo especial dentro de las fuerzas del orden para la vigilancia fronteriza; así opina más del 85% de todos los entrevistados. Esta opinión contradice, sin embargo, la expresada en el cuadro No. 8, según la cual la tarea de vigilancia fronteriza es casi descartada como función policial. Posiblemente estas opiniones contradictorias se deban a la situación particular que prevalecía en el momento en que se realizó la encuesta, es decir a los conflictos entre Costa Rica y Nicaragua. No obstante, son indicios de la confusión que existe en relación con este punto.

Otros resultados de las encuestas parecen igualmente indicar una tendencia hacia la militarización de la policía, explicable asimismo por el carácter ambiguo que, ante el hecho consumado de la supresión del Ejército, han asumido las fuerzas policiales del país. Así, tanto la población como los actores del sistema penal consideran en porcentajes importantes que dichas fuerzas deberían disponer no sólo de un equipo policial (pistolas, revólveres, material antimotín, etc.) sino también bélico (equipo antiaéreo, y de combate); además, el 67% de la población y más de la mitad de los actores del sistema estiman que la policía debería recibir un entrenamiento militar.

Al asignársele deberes de defensa nacional a la policía, las funciones policiales de ésta se ven perjudicadas por la derivación que de ellas se hace hacia lo militar. Algunas de las consecuencias de esta ambigüedad son: el recurso frecuente a clasificar diversos asuntos como "secreto", la ausencia de discusión sobre las cuestiones policiales en los medios políticos, la asignación de recursos destinados a la protección contra la delincuencia a la defensa nacional y la duplicidad de servicios.

Por otra parte, y debido al "fantasma" del militarismo, la profesionalización de la policía se ha considerado siempre como una táctica destinada a un encuadramiento de tipo militar. Asimismo, la configuración de esta institución como elemento de confianza hacia un gobierno ha dado lugar a que las plazas policiales se traten como "botín político". Una excepción es el OIJ, resultado de la decisión consciente del Poder Judicial de profesionalizar a este cuerpo y excluirlo de los vaivenes políticos.

Costa Rica no cuenta pues con una policía profesional. La ausencia en la mayoría de los cuerpos policiales de un régimen de servicio similar al del Servicio Civil tiene implicaciones importantes en los métodos de selección, nombramiento, promoción, salario y estabilidad laboral, imposibilitando de esta manera la profesionalización de sus miembros. Es usual que al comienzo de una nueva administración política se despida a gran número de policías, reemplazándolos por partidarios del candidato triunfante. Para justificar estos cambios masivos se aduce la necesidad de que el nuevo gobierno se rodee de empleados de confianza en el sector de la seguridad.

En relación con el tema de la estabilidad profesional o del cambio periódico de los efectivos policiales, las encuestas indican la clara opción de la población (el 72%) y de los actores 97% de los fiscales) por la primera alternativa.

CONCLUSION

El principal objetivo de este libro era presentar al lector una descripción lo más completa posible del sistema penal costarricense y un diagnóstico sobre sus principales deficiencias y problemas. Desde el inicio se ha subrayado el carácter limitado y exploratorio de la investigación que le ha servido de sustento, así como las dificultades y obstáculos con que ésta tuvo que enfrentarse.

Sin embargo, los resultados obtenidos son importantes por varias razones. Es la primera vez que se compilan, sistematizan, estructuran y analizan los datos suficientes para describir y analizar críticamente el sistema, y ello, en una perspectiva global y de conjunto: global, en la medida en que se le ha estudiado en su totalidad y en sus múltiples perspectivas (histórica, socio-económica, jurídica y sociológica); de conjunto, ya que se ha intentado mostrar cada vez que la situación lo permitía la interacción de sus diversos componentes. También es la primera vez que se procede a la realización de encuestas entre la población y los actores del sistema; las autoridades del país poseen pues desde ahora una valiosa información sobre las opiniones y las expectativas de la ciudadanía en esta materia.

Como conclusión general puede afirmarse que el sistema real costarricense de justicia penal está aún bastante lejos del sistema ideal propuesto por sus leyes fundamentales. Las carencias, deficiencias e irregularidades son numerosas y se dan prácticamente en todos los sectores analizados. Pese al grado relativamente elevado de satisfacción manifestado con respecto al sistema, más de la mitad de sus actores piensan que éste sólo funciona "en forma regular". Sin embargo, también es cierto que parece existir cierta voluntad política para dotar al país de un sistema penal inspirado en las experiencias y ejemplos más progresistas en la materia; con ello se amplía al sector penal una larga tradición de vida democrática y de respeto de los derechos fundamentales.

Aunque se hayan efectuado en los últimos años importantes reformas y mejoras en el sistema penal, sigue sin haberse definido explícitamente una política criminal del Estado. La determinación de tal política constituye una prioridad y debiera referirse tanto al conjunto del sistema como a cada uno de sus componentes. Una vez establecida, se precisa elaborar una estrategia para su aplicación, evaluación y revisión periódicas. Asimismo se impone la implantación de mecanismos de coordinación y planificación, tanto entre los diversos sectores del sistema como en el interior de cada uno de ellos.

Una vez más debe recalcarse la necesidad de considerar el sistema penal como un conjunto y de determinar para su adecuada organización y funcionamiento cierto número de objetivos explícitos y socialmente aceptables. Lo mismo debería hacerse con cada uno de sus subsectores. Todo ello después de una reflexión profunda y de una discusión sincera sobre los temas abordados en este trabajo. Reflexión y discusión a las que debería participar la población o sus grupos más representativos ya que, en último término, el sistema de justicia no ha sido concebido para uso de los profesionales que en él operan, sino para que los ciudadanos encuentren en él una solución adecuada a sus conflictos.