PN-ABH-069
69270

LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN COSTA RICA

(Informe final)

Realizado bajo el patrocinio del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD)

Coordinación General: Centro para la Administración de Justicia de la Universidad Internacional de Florida (FIU)

San José, Costa Rica
Setiembre de 1986

LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN COSTA RICA

Informe final

Realizado bajo el patrocinio del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD)

Coordinación General: Centro para la Administración de Justicia de la Universidad Internacional de Florida (FIU)

San José, Costa Rica
Setiembre 1986

Dirección Nacional

Director: Enrique CASTILLO BARRANTES, Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica
Subdirector: Enrique GUTIERREZ DIERMISSEN, Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Costa Rica

Equipo interdisciplinario

Elizabeth AGUILAR, Documentalista
Carlos CRUZ, Estadístico y metodólogo
Jaume CURBET, Consultor policíaco
Carlos José GUTIERREZ, Consultor jurídico
Ana Mary HALL CUBERO, Asistente de investigación
Roberto LOPEZ, Economista
Xinia MONTANO ALVAREZ, Asesora jurídica
Hugo Alfonso MUÑOZ, Consultor jurídico
Alexandra PEREZ JOHNSTON, Asistente de investigación
Victor PEREZ, Consultor jurídico
Alfredo PIRIS, Consultor policíaco
Carlos CERCONE RAABE, Estadístico y muestrista
Tirza RIVERA BUSTAMANTE, Asesora jurídica
Emilio SOLANA, Consultor estadístico
Carlos VARGAS PAGAN, Consultor jurídico
José L. VEGA CARBALLO, Sociólogo

Estudiantes

Luis AGUILAR
Marco V. ALVARADO
Ana G. ALVARENGA
Antonieta M. AMAYA
Cristina ARGUEDAS
Susy ARIAS
Silvia CALVO
Raquel CARAVACA
Gustavo A. CORDERO
Fernando CUBERO
Martha E. ESQUIVEL
Erna GONZALEZ
Ernesto JINESTA
Inés LE FRANK
Patricia MADRIGAL
Federico MATA
Fernando MAYORGA
Seyla MEZA
Alvaro MORA
Lisette MORA
Eugenia MORA
Alvaro OROZCO
Sergio RIVERA
Marlene RODRIGUEZ

Tatiana RODRIGUEZ
Paul RUEDA
Ruth RUIZ
Adolfo SOMARRIBAS
Carlos SOTO
Dana STEPHENS
Itza VEGA

Comisión nacional para el mejoramiento de la administración de justicia

José Miguel CORRALES, Diputado de la Asamblea Legislativa
Luis Paulino MORA, Ministro de Justicia
Armando SABORIO, Magistrado de la Corte Suprema
Bernardo VAN DER LAAT, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica
Ricardo VARGAS, Presidente del Colegio de Abogados

Coordinación Regional

Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD)
Universidad Internacional de Florida (FIU)

Asesores regionales

José Ma. RICO, Profesor de la Universidad de Montreal (Canadá) y Asesor Técnico del Centro para la Administración de Justicia, FIU
Luis SALAS, Profesor y Director del Centro para la Administración de Justicia, FIU

Grupo de expertos en el diseño de metodología para el estudio

Raymundo Amaro GUZMAN, Director Oficina Nacional de Administración y Personal, República Dominicana;
Roberto BOGRAN-IDIAQUEZ, Coordinador Nacional Residente del Programa Regional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia, AID, Honduras;
Thomas BUERGENTHAL, Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Emory (EUA);
Enrique CASTILLO, Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica;
Emilia GONZALES, Directora de Capacitación (ILANUD);
Aura GUERRA de VILLALAZ, Directora del Centro de Investigación Jurídica de la Universidad de Panamá;
Carlos José GUTIERREZ, Ex-Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, ex-Ministro de Justicia y Profesor de la Universidad de Costa Rica;
Dennis O. LYNCH, Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Miami (EUA);
Jorge Arturo MONTERO, Director General de ILANUD;

Luis Paulino MORA, Ministro de Justicia de Costa Rica;
Edmundo ORELLANA, Director de Reforma Administrativa y Miembro Permanente de CONSUPLAN, Honduras;
Rogelio PEREZ PERDOMO, Asesor Jurídico de ILANUD;
José María RICO, Asesor Técnico del Centro para la Administración de Justicia, Universidad Internacional de Florida y Profesor de la Universidad de Montreal, Canadá;
Fernando ROJAS, Profesor de la Escuela de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia (Bogotá);
Elizabeth SUSSEKIND, Secretaria General del Instituto de Ciencias Penales de Río de Janeiro, Brasil;
Joseph THOME, Profesor de la Universidad de Wisconsin (EUA)
Eugenio Raúl ZAFFARONI, Juez de la Cámara de Apelaciones del Distrito Federal y Profesor de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Patrocinio

ILANUD y Agencia para el Desarrollo Internacional (AID)

INDICE GENERAL

INTRODUCCION

A. Antecedentes. 1
B. Objetivos. 2
C. Universo que se investigó. 2
D. Definición de términos. 3
E. Metodología. 4
1. Constitución y coordinación del equipo de trabajo. 4
2. Capacitación de los estudiantes. 4
3. Compilación y revisión bibliográfica. 5
4. Bibliografía comentada. 5
5. Estudio socio-histórico de la administración de justicia. 5
6. Estudio económico sobre la administración de justicia. 5
7. Descripción del sistema formal de justicia. 5
8. Encuestas. 6
9. Análisis y revisión. 6

F. Informe final. 6

PRIMERA PARTE

DESCRIPCION DEL SISTEMA DE JUSTICIA

I. CONTEXTO GENERAL

A. Breve descripción del país. 10
1. Geografía. 10
2. Población. 10
3. Idioma y grupos étnicos. 10
4. Religión. 10
5. Economía. 10
6. Empleo. 11
7. Moneda. 11
8. Gobierno y división administrativa. 11
9. Datos básicos. 11

B. Administración de justicia y desarrollo socio-político. 14
1. El caso de Costa Rica. 14
2. La administración de justicia para el orden: la Primera República. 15
3. La administración de justicia para la protección social. Crisis y ruptura 21
4. La transición constitucional de 1949: síntesis de los cambios. 23
5. La administración de justicia para el desarrollo estatizante y su producción normativa (1950-1980). 26

a) Los procesos de la reorganización judicial durante el período desarrollista. 29
b) Hacia una nueva crisis: la administración de justicia burocratizada. 35
i. El contexto crítico. 36
ii. La respuesta en el sistema de administración de justicia: masificación y entrabamiento. 37

NOTAS. 44

II. EL SISTEMA DE JUSTICIA

A. Organización político-administrativa del Estado. 49

B. Actores involucrados en la producción normativa. 52
1. Asamblea Legislativa. 52
a) Funciones. 52
b) Estructura. 53
c) Composición. 53
i. Miembros. 53
ii. Nombramiento y destitución. 55
iii. Período de ejercicio. 56
iv. Partido político a que pertenecen. 56
v. Composicion ocupacional. 56
d) Comisiones legislativas relacionadas con el sistema de justicia. 57
i. Funciones. 57
ii. Estructura. 58
iii. Composic[illegible]. 58
iv. Personal [illegible] apoyo técnico. 58
e) Descripción del proceso de elaboración normativa. 59
f) Proceso de determinación del presupuesto del Poder Judicial. 60
g) Producción normativa. 62
h) Modalidades y frecuencia de la intervención de los grupos de presión en el proceso de elaboración normativa. 63

NOTAS. 65

2. Poder Ejecutivo. 66
a) Funciones. 66
b) Estructura. 67
c) Personal. 68
i. Nombramiento y destitución. 68
ii. Partido político a que pertenecen. 70
d) Descripción del proceso de elaboración normativa por decretos. 70
e) Ministerios y organismos del Ejecutivo relacionados con el sistema de justicia. 73

i. Ministerio de Justicia. 74
ii. Ministerio de la Presidencia. Ofina de Leyes y Decretos. 76
iii. Ministerio de Economía y Comercio. Dirección de Comercio Interior. 76
iv. Ministerio de Educación Pública. Tribunal de Carrera Docente 76
v. Ministerio de Hacienda. Tribunal Fiscal Administrativo. Comité Arancelario. 77
vi. Ministerio de Trabajo. Oficina de Conciliaciones. 77
vii. Tribunal Superior de Servicio Civil. 77
viii. Patronato Nacional de la Infancia. 77
ix. Instituto de Desarrollo Agrario. 78

NOTAS. 79

C. Otras instituciones con funciones jurisdiccionales. 81
1. Tribunal Supremo de Elecciones. 81
2. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 81

D. Actores directamente involucrados en el sistema de justicia (en particular en el sector penal). 83
1. Policía. 83
a) Normativa jurídica. 83
b) Tamaño del aparato policial. 84
c) Funciones. 85
d) Competencia. 85
e) Responsabilidades y controles. 85
f) Estructura. 87
g) Organización. 88
h) Planificación. 90
i) Operaciones. 90
i. Patrullaje. 91
ii. Investigación y especialización. 92
j) Servicios y equipos. 93
k) Personal. 94
i. Normas de selección y nombramiento. 95
ii. Formación de la policía. 98
iii. Salarios básicos por cuerpos. 99
iv. Características personales. 99
v. Condiciones de trabajo. 100
vi. Promoción. 100

l) Presupuesto. 100
i. Determinación. 100
ii. Administración. 101
iii. Distribución. 101
m) Actividades anuales. 102
n) Relaciones con la comunidad. 102

NOTAS. 104

2. Ministerio Público. 105
a) Normativa jurídica. 105
b) Estructura. 105
c) Funciones, poderes y responsabilidades. 106
d) Controles. 108
e) Administración. 108
f) Personal. 108
i. Elección y nombramiento. 109
ii. Formación. 110
iii. Capacitación. 110
iv. Sueldo básico por categorías. 110
v. Condiciones de trabajo. 112
g) Presupuesto. 112
h) Servicios y equipo. 114
i) Actividades anuales. 114
J) Número de causas en promedio por fiscal. 115
k) Relaciones con la comunidad y con los demás sectores del sistema de justicia. 115

3. Defensores Públicos. 117
a) Normativa jurídica. 117
b) Estructura. 117
c) Funciones, poderes, responsabilidades y controles. 117
d) Personal. 118
i. Selección y nombramiento. 120
ii. Formación. 120
iii. Sueldo básico por categorías. 121
iv. Condiciones de trabajo. 122
v. Personal de apoyo. 122
e) Presupuesto. 122
f) Servicios y equipo. 123
g) Actividades anuales. 124

4. Abogados. 126
a) Normativa jurídica. 126
b) Funciones, responsabilidades y controles. 126
c) El Colegio de Abogados y otras asociaciones profesionales. 126
i. Estructura. 127
ii. Administración. 127
iii. Presupuesto. 129
iv. Composición. 129

v. Normas de ingreso. 129
vi. Servicios y equipo. 129
vii. Acción cultural, política y gremial. 130
viii. Potestad disciplinaria. 130
ix. Otras asociaciones de abogados. 132
d) Formación legal. 132
i. Facultades y escuelas de derecho: panorama general. 132
ii. Profesores. 133
- Número. 133
- Calificaciones académicas. 134
- Selección y reclutamiento. 135
- Programas de capacitación. 135
- Tiempo dedicado a la docenci e investigación. 135
- Salarios. 137
iii. Alumnos. 138
- Selección. 138
- Egreso. 139
iv. Programas. 140
- Método pedagogico. 140
- Formación básica. 142
- Formación especializada. 143
- Centros de investigación. 143
- Programas de posgrado. 143
v. Material bibliografico. 145
- Publicaciones. 145
- Bibliotecas. 146
- Orientación de los textos de estudio. 147
vi. Servicios y equipo. 147
vii. Presupuesto. 148
e) Personal. 149
i. Tasa y distribución. 149
ii. Mercado laboral. 150
iii. Formación y perfeccionamiento. 151
iv. Motivación. 151
v. Características personales. 152
vi. Ejercicio de la profesión. 152
f) Notarios Publicos. 153

NOTAS. 154

5. Tribunales. 155
a) Normativa jurídica. 155
b) Estructura y funciones. 155
i. Corte Suprema de Justicia. 155
ii. Administradores de Justicia. 157
- Tribunales Superiores. 157
- Juzgados. 157
- Alcaldías. 157
iii. Departamentos administrativos. 158

iv. Organos auxiliares del sistema penal. 158
v. Servicios anexos. 158
c) Personal. 158
i. Magistrados, jueces y alcaldes. 159
- Número y distribución. 159
- Selección y nombramiento. 164
- Ingreso y promoción. 165
- Prohibiciones. 165
- Condiciones de trabajo. 166
- Jubilación. 167
- Características personales. 168
ii. Personal subalterno y de apoyo. 168
d) Salarios. 170
e) Presupuesto. 173
i. Antecedentes. 173
ii. Elaboración. 174
iii. Evolución real de los gastos del Poder Judicial. 177
iv. Administración. 179
f) Actividad judicial. 179

NOTAS. 181

6. Sistema Penitenciario. 184
a) Normativa jurídica. 184
b) Funciones, poderes, responsabilidades y controles. 184
c) Estructura y administración. 184
d) Personal penitenciario. 187
i. Total y tasa por número de reos. 187
ii. Distribución del personal penitenciario. 187
iii. Selección, nombramiento y remoción. 188
iv. Formación. 189
v. Salario básico por funciones. 191
vi. Condiciones de trabajo. 193
e) Presupuesto. 194
f) Establecimientos penitenciarios. 196
i. Poblacion penal. 196
ii. Separación de los reclusos. 198
iii. Distribución territorial de los centros y programas penitenciarios. 198
- Programa de admisión. 198
- Programa de tratamiento. 200
- Programa de prueba y libertad vigilada. 203
iv. Año de construcción, distribución de los centros por programas y capacidad máxima de alojamiento. 204
v. Servicios y equipo. 206
vi. Régimen alimentario. 207

g) Pre-libertad, ejecución condicional de la pena y libertad condicional. 208
h) Actividades anuales. 209
i) Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos. 210
j) Relaciones con la comunidad y con los demás sectores del sistema de justicia. 211

III. EL PROCEDIMIENTO PENAL

A. Tipos de Proceso 213

B. Las garantías constitucionales en el proceso penal. 215
1. Descripción de estas garantías. 215
2. Medios extraordinarios para la defensa de las garantías. 216
3. Suspensión de los derechos consagrados constitucionalmente. 216

C. Principios del proceso penal. 217

D. Descripción de las principales fases del proceso penal. 218
1. Principales fases del juicio común. 218
a) Fase preliminar (pre-procesal). 218
b) La instrucción formal. 224
c) Fase de juicio. 232
i. Actos preliminares. 232
ii. El debate. 233
iii. Sentencia. 235
iv. Duración del proceso. 239
d) Recursos. 241
e) Comparación entre el juicio común y los juicios especiales: citación directa, juicio por querella y juicio de faltas y contravenciones. 244
i. Citacion directa y juicio ante juez penal. 245
ii. Juicio de faltas y contravenciones. 246
iii. Juicio por delitos de acción privada. 247
f) Ejecución penal. 248

NOTAS. 251

SEGUNDA PARTE

ANALISIS DE PROBLEMAS.

INTRODUCCION

I. PROBLEMAS GENERALES

A. De naturaleza normativa. 254
1. Adecuacion de las normas a la realidad y necedades sociales. 254
2. Falta de regulacion. 256

B. De naturaleza económica (el presupuesto del sistema de justicia.) 257

C. De naturaleza social. 259
1. Principales problemas sociales. 259
2. La criminalidad. 260
a) El miedo al crimen o la inseguridad ciudadana. 261
b) Las experiencias de victimización. 262
c) La adopción de medidas de protección. 264

D. De naturaleza politica. 264
1. Independencia judicial. 264
2. Carrera judicial. 266
3. Politica criminal. 267
a) Policia. 267
b) Sistema penitenciario. 271
c) Política criminal general. 272

II. PROBLEMAS RELACIONADOS CON LAS CARACTERISTICAS PROPIAS DEL SISTEMA DE JUSTICIA

A. Acceso al sistema de justicia. 274
1. Información al público y conocimiento del sistema. 274
2. Confianza en el sistema de justicia. 276
3. Costo del recurso y del acceso. 280

B. Respeto a las garantías fundamentales. 281
C. Eficiencia. 283
1. Celeridad. 284
2. Congestionamiento. 285

D. Satisfacción ante el sistema de justicia. 287
1. Policía. 287
2. Abogados. 292
3. Poder Judicial. 294
4. Sistema penitenciario. 296
5. Control. 297

E. Personal. 299
1. Prestigio profesional. 300
2. Selección y nombramiento. 300
3. Formación y capacitación. 302
4. Promoción. 304
5. Remuneración. 304
6. Número. 305
7. Características. 306

F. Recursos materiales. 307
1. Locales. 307
2. Equipo. 308
3. Servicios. 309
4. Bibliotecas y material bibliográfico. 309
5. Información jurídica. 310

G. Administración. 310
1. Coordinacion. 310
2. Asignación de casos. 311
3. Planificación y evaluación. 311

NOTAS. 313

CONCLUSIONES. 315

BIBLIOGRAFIA. 319

INDICE GENERAL i

INDICE DE CUADROS. x

INDICE DE ORGANIGRAMAS. xiv

INDICE DE MAPAS. xiv

INDICE DE FLUJOGRAMAS xiv

INDICE DE GRAFICOS. xiv

INDICE DE CUADROS

1. Producción Legislativa: Proyectos de Ley presentados y aprobados (1980-1985) 63
2. Producción normativa de los Ministerios de Justicia, Seguridad Pública y Gobernación (1980-1986) (I semestre). 73
3. Actividad de la Procuraduría General de la República. Participación en asuntos judiciales y atención de consultas (1981-1984). 75
4. Personal de la policía costarricense (1981-1986). 84
5. Requisitos de ingreso de los diferentes cuerpos policiales (1986). 97
6. Salarios básicos mensuales de policías rasos y salarios de los directores de cada cuerpo policial (1986). 99
7. Gastos policiales y sus porcentajes del presupuesto nacional (1981-1986). (En millones de colones). 101
8. Número de personal del Ministerio Público por provincias y categoría (1986). 105
9. Personal profesional y salarios del Ministerio Público por categorías (1986). 111
10. Comparación de salarios base del Ministerio Público y de los Defensores Públicos (1986). 111
11. Participación del presupuesto del Ministerio Público asignado a servicios personales en el presupuesto del Poder Judicial (1980-1986). 113
12. Crecimiento real del presupuesto del Ministerio Público asignado a servicios personales (Millones de colones constantes a precios de 1978). 113
13. Denuncias recibidas en Agencias Fiscales. (1983-1985). 114
14. Promedio de casos atendidos por los Fiscales y Agentes Fiscales por año y mes (1984). 115
15. Distribución y número de personal del Departamento de Defensores Públicos por provincia (1986). 119
16. Número de plazas a tiempo completo en el Ministerio Público y de Defensores Públicos (1980-1986). 120
17. Salario base de los Defensores Públicos (1986). 121
18. Participación del presupuesto de Defensores Públicos asignados a servicios personales en el presupuesto del Poder Judicial (1980-1986). 123
19. Crecimiento real del presupuesto de Defensores Públicos asignados a servicios personales (1980-1986) (En millones de colones constantes a precios de 1978). 123
20. Casos atendidos por los Defensores Públicos por provincia (1985). 124
21. Promedio de casos atendidos por los Defensores Públicos según tiempo de trabajo por año y mes (1985) 125
22. Número de casos atendidos por el Tribunal de Honor del Colegio de Abogados (1979-1985). 131

23. Número de alumnos y personal docente de las Escuelas de Derecho (1986). 133
24. Calificaciones académicas del personal docente de la Facultad de Derecho (UCR) (1986). 134
25. Calificaciones academicas del personal docente de las Escuelas de Derecho (UACA) (1985). 134
26. Personal académico de la Facultad de Derecho de la UCR Dedicacion a la actividad docente por categoria (1986). 135
27. Personal academico del Colegium Academicum. Dedicación a la actividad docente (1986). 136
28. Personal academico del Colegio Santo Tomas de Aquino. Dedicacion a la actividad docente por horas de clase (1986). 136
29. Salario mensual promedio del personal académico de la Universidad de Costa Rica (1986). (Segun categoría por tiempo de contrato). 137
30. Costos anuales de la carrera de derecho a tiempo completo (1986). 139
31. Número de graduados en la UACA desde su fundación (1976-1979). 140
32. Número de estudiante matriculados en estudios de posgrado de la UCR por especialidad (1983-1986). 144
33. Número y rango de profesores del sistema de posgrado de la Universidad de Costa Rica (1986). 144
34. Evolución del presupuesto de la Facultad de Derecho (UCR) (1980-1985). 148
35. Número de abogados por provincia y porcentaje. Tasa de abogados por mil habitantes en los centros urbanos (Primer semestre 1985). 149
36. Número de tribunales, juzgados y alcaldías por provincia (1986). 159
37. Estructura y evolución del empleo en el Poder Judicial (1970-1986). 167
38. Número de profesionales en derecho según el cargo (1980-1986). 168
39. Evolución de los salarios reales en el Poder Judicial, sector privado y sector público (1976-1984). 171
40. Evolución del salario real per cápita en el Poder Judicial (1976-1986) (Millones de colones). 171
41. Comparación entre el ingreso teórico constitucional y el ingreso efectivo del Poder Judicial (1961-1986) (Millones de colones). 175
42. Composición del presupuesto asignado al Poder Judicial (1970-1986) (Porcentajes). 177
43. Presupuesto del Poder Judicial según partidas. Período 1980-1985 (En millones de colones). 178
44. Presupuesto del Poder Judicial según partidas. Período 1980-1985 (Colones constantes). 178
45. Casos entrados por región según materia. Período 1983-1985. 180
46. Distribución del personal penitenciario según nivel y tipo de Centro (1986). 188

47. Dirección General de Adaptación Social. Categorías de salarios básicos (1986). 192
48. Evolución del presupuesto de la DGAS.(1980-1986) (Colones corrientes y colones constantes del año 1978). 194
49. Situación de los indiciados (1986). 197
50. Tiempo de reclusión de los indiciados (1986). 197
51. Distribución de centros de adultos por programas, año de construcción, capacidad máxima y exceso de internos (1985). 205
52. Recursos humanos de la Dirección General de Adaptación Social, su relación con la cantidad promedio mensual de la población penal y tasa de atención (1975-1986). 209
53. Suministro de materiales de uso personal en centros penitenciarios (1986). 210
54. Denuncias recibidas en las oficinas judiciales (1983-1985). 221
55. Contravenciones recibidas en las Alcaldías según el tipo de asunto y producción (1983-1985). 221
56. Desestimaciones dictadas por los Juzgados de Instrucción (1983-1985). 222
57. Causas penales entradas en las oficinas judiciales total y delitos más numerosos (1983-1985). 223
58. Autos de procesamiento dictados (1983-1985). 228
59. Autos de falta de mérito dictados (1983-1985). 228
60. Denuncias canalizadas por instrucción formal (1983-1985). 229
61. Sobreseimientos dictados según tipo de oficina (1983-1985). 230
62. Tipo de sobreseimientos dictados por los Juzgados de Instrucción (1983-1985). 230
63. Causas elevadas a juicio (1983-1985). 231
64. Prórrogas extraordinarias (1983-1985). 232
65. Personas sentenciadas por los Tribunales Superiores y Juzgados (1983-1985). 236
66. Personas condenadas según provincia (1983-1985). 237
67. Personas condenadas por Tribunales Superiores y Juzgados según tipo de delito (1984). 238
68. Duración promedio de los casos de instrucción formal, total y por etapas (1983-1985). 239
69. Duración promedio de los juicios de instrucción según provincia (1983-1985). 240
70. Juicios interlocutorios recibidos por los Tribunales Superiores Penales (1983-1985). 242
71. Recursos de casación, revisión y queja presentados en la Sala Tercera de Casación (1983-1985). 243
72. Resoluciones dictadas en los recursos de casación, revisión y queja por la Sala Tercera Penal (1983-1985). 243
73. Personas condenadas por los Tribunales y Juzgados según pena impuesta (1983-1985). 250
74. Inadaptación del sistema de justicia a la realidad. 255

75. Claridad de leyes y procedimientos. 256
76. Principales problemas sociales. 260
77. Delitos más probables y victimización efectiva. (En porcentajes) 263
78. Presiones en los fallos judiciales. 266
79. Opinión sobre la creación de un cuerpo policial para la vigilancia de fronteras. 268
80. Opinión sobre el equipo que debería poseer la policía. 269
81. Opinión sobre el cambio periódico de los efectivos policiales vs. profesionalización y estabilidad. 270
82. Opinión sobre las actividades de la policía. 271
83. Cumplimiento de los objetivos del sistema penitenciario. 272
84. Prioridades para atacar el problema de la delincuencia. 273
85. Conocimiento de derechos y cargos de parte de los acusados por un delito. 275
86. Aplicación correcta de las leyes por magistrados, jueces y alcaldes. 277
87. Acceso al sistema de justicia 279
88. Comparación del costo de los honorarios de un abodo con los de otros profesionales. 281
89. Leyes y procedimientos garantizan principios. 282
90. Flujo de asuntos penales (1973-1985). 286
91. Características que definen la relación de la policía con los ciudadanos. 289
92. Características del trato de la policía a diferentes tipos de personas. 290
93. Grado de satisfacción sobre la labor de los abogados. 293
94. Opiniones sobre el Colegio de Abogados. 293
95. Grado de satisfacción con la actividad de los funcionarios judiciales. 295
96. Opinión sobre las características del sistema peni-
97. El régimen disciplinario de abogados. 299
98. Selección y nombramiento de personal 301
99. Remuneración en el sistema de justicia. 304
100 Opinión sobre los rasgos que mejor caracterizan la policía en Costa Rica. 307

INDICE DE ORGANIGRAMAS

1. Estructura del Poder Judicial en 1887. 18
2. Reorganización por "Ley Orgánica del Poder Judicial de setiembre de 1937. 19
3. Reforma a la "Ley Orgánica del Poder Judicial" de 10 de junio de 1940. 20
4. Asamblea Legislativa (Estructura Básica). 54
5. Organos del Poder Ejecutivo relacionados e involucrados con la administración de justicia. 69
6. Ministerio de Seguridad Pública. Organigrama oficial 1985. 89
7. Estructura del Colegio de Abogados. 128
8. Estructura del Poder Judicial. 156
9. Dirección General de Adaptación Social. 185

INDICE DE MAPAS

1. Entorno Geográfico. 9
2. Ubicación de los Tribunales Superiores. 161
3. Ubicación de los Juzgados. 162
4. Ubicación de las Alcaldías. 163
5. Cobertura del sistema penitenciario. 199

INDICE DE FLUJOGRAMAS

1. La formación de las Leyes en Costa Rica. 61
2. El proceso de elaboración de decretos. 72
3. El proceso penal. 219

INDICE DE GRAFICOS

1. Ingreso teórico constitucional e ingreso efectivo del Poder Judicial. 176

INTRODUCCION

A. ANTECEDENTES

Mediante un Convenio firmado el 22 de marzo de 1985 entre el Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD) y la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), se estableció un proyecto regional para el mejoramiento de la administración de justicia en cinco países centroamericanos y del Caribe (Costa Rica, El Salvador, Honduras, Panamá y República Dominicana).

ILANUD, una organización de alcance latinoamericano con sede en San José, Costa Rica, viene laborando desde hace más de diez años en investigación, documentación, información y asistencia técnica en el campo de la justicia penal. Actualmente, gracias al Convenio firmado, los países mencionados tienen mayor acceso a las actividades organizadas y a los servicios prestados por dicha institución.

Uno de los principales problemas que enfrenta cualquier intento de reforma en el sector de la administración de justicia, es la escasez de información disponible para efectos de planificación o evaluación. Uno de los objetivos de este proyecto es proporcionar a cada país participante los recursos adecuados para estudiar y evaluar el sector de justicia como un todo integrado. Por esta razón, en el proyecto regional se previó la realización de estudios sobre la administración de justicia más profundos y científicos.

ILANUD encomendó la coordinación de estos estudios al Centro para la Administración de Justicia de la Universidad Internacional de Florida (FIU), institución con amplia experiencia en investigaciones sobre el tema y de reconocido prestigio.

Para ello se consultó a expertos latinoamericanos y se elaboró una guía metodológica general, la cual, una vez modificada y adaptada a las condiciones de cada país, debía servir de base científica a los estudios que se llevarían a cabo.

El borrador de la guía fue elaborado por el profesor Joseph Thome, de la Universidad de Wisconsin (EUA), con la colaboración del profesor José María Rico, de la Universidad de Montreal (Canadá) y presentado para discusión y revisión en una reunión de expertos latinoamericanos que se celebró en la sede de ILANUD, los días 6 y 7 de agosto de 1985.

Como resultado de esta reunión, se seleccionó a la República de Panamá para que sirviera de país piloto. Costa Rica se escogió como el segundo país para ser estudiado y este diagnóstico comenzó el 6 de enero de 1986.

B. OBJETIVOS

El objetivo general del estudio fue establecer las bases necesarias para la elaboración de programas orientados a fomentar una administración de justicia más accesible, independiente, justa y eficiente, para contribuir de esta manera a la consolidación de las estructuras democráticas del país.

Sus objetivos específicos fueron:

1. Describir y analizar las estructuras y los procesos formales y reales del sistema de administración de justicia costarricense, haciendo énfasis en lo penal.

2. Identificar los factores que actualmente impiden u obstaculizan la realización de lo propuesto en el objetivo general.

3. Ofrecer a las autoridades competentes las bases científicas que han de servir para la definición de necesidades y prioridades en este sector, así como para la formulación de planes y programas orientados al mejoramiento integral del sistema de justicia en Costa Rica.

4. Contribuir a la formación académica de los profesionales que actúan en el sistema (jueces, abogados, fiscales, defensores públicos), así como del personal (investigadores y estudiantes) que participe en el estudio.

5. Suministrar al ILANUD los datos indispensables para la realización y evaluación de sus programas en el área.

C. UNIVERSO QUE SE INVESTIGO

El universo que se investigó fue la administración de justicia en Costa Rica, es decir, todas las instituciones encargadas de la administración de justicia, ubicadas en los tres poderes principales del Estado; la legislación que las regula; los recursos humanos y materiales con que cuentan; los usuarios del sistema y sus principales colaboradores; los programas y planes de estudios de las entidades educativas que tienen la responsabilidad de formar a los administradores de justicia y las demás instituciones, descentralizadas o no estatales, que coadyuvan en dicha función.

Este universo debe conformar todos los elementos de la visión formal del sistema, el marco real de cómo opera en la práctica y cómo lo enfoca y evalúa la opinión nacional y sus funcionarios y colaboradores inmediatos.

Aunque existen problemas que, además de tener serias implicaciones políticas y sociales, suponen un posible recurso ante el sistema de administración de justicia (ocupación de

terrenos, huelgas, movimientos de protesta, reforma agraria, etc.), no se estudiaron debido al relativamente escaso tiempo disponible para la investigación. Por ser el sector penal no solamente un área de estudio prioritaria, ya que es el que más afecta al ciudadano de bajos ingresos y que mejor refleja el grado de control social de un país, sino también un campo bastante amplio, nuestro estudio esta esencialmente dedicado a ese sector.

D. DEFINICION DE TERMINOS

Los principales problemas que se estudiaron fueron la accesibilidad, independencia, justicia y eficiencia del sistema, así como su funcionamiento y la forma cómo afecta a determinados grupos humanos y sociales. Conviene, entonces, precisar la acepcion dada a estos conceptos.

1. Administración de justicia: conjunto de normas, instituciones y procesos, formales e informales, que se utilizan para resolver conflictos individuales, sociales o colectivos; así como las personas que forman parte de ellos o intervienen en los mismos.

2. Administración de justicia accesible: sistema abierto de manera real a todos los ciudadanos, sin distinción de clases y con independencia de la situación económica.

3. Administración de justicia independiente: sistema que opera sin vinculaciones indebidas con el poder político o con cualquier grupo de presión, ya sean éstas de carácter externo o procedentes de la superioridad jerárquica.

4. Administración de justicia justa: sistema basado en ciertos principios generalmente reconocidos por los países democráticos y socialmente 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 de 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 intervencion mínima, no estigmatizadora ni discriminatoria y una especial preocupacion por los intereses de las víctimas y de la colectividad.

5. Administración de justicia eficiente: sistema capaz de alcanzar los objetivos para los que ha sido previsto y de lograr un equilibrio aceptable entre las exigencias, teóricamente contradictorias, de rapidez y respeto de los derechos de la defensa. Este concepto no debe evaluarse en función del número de arrestos, inculpaciones o condenas.

E. METODOLOGIA

Antes de exponer el método seguido para la realización del estudio, conviene subrayar lo siguiente:

- se trata de uno de los primeros estudios que se efectúan en esta materia en América Latina, por lo que sus resultados serán de gran utilidad para la realización de investigaciones parecidas en otros países latinoamericanos;

- los datos oficiales sobre la administracion de justicia y su funcionamiento son escasos, dispersos y poco confiables;

- numerosos datos indispensables para el análisis del sistema ni están actualmente compilados ni lo han sido nunca, por lo que uno de los objetivos más importantes de la investigación fue generarlos;

- el estudio considera el sistema de justicia como un conjunto cuyos componentes están estrechamente vinculados y que funciona en un contexto social, económico, político y cultural dado, y está además influenciado por la evolución histórica de las instituciones del país. Es por ello que su análisis presentó dificultades considerables, y justifica, entre otras cosas, el recurso de un equipo multidisciplinario (juristas, sociólogos, politólogos, economistas, etc.).

Una vez hechas estas observaciones, se describen a continuación las diversas etapas seguidas para la realización del estudio, así como la metodología utilizada en cada una de ellas.

1. Constitución y coordinación del equipo de trabajo

El equipo de trabajo estuvo compuesto por el director del estudio, diversos profesionales (descritos anteriormente), consultores contratados para realizar tareas específicas, y 30 estudiantes de derecho de la Universidad de Costa Rica. Este equipo contó en todo momento con la asesoría del equipo regional, con sede en Costa Rica, así como con la colaboración de diversas instituciones nacionales (mencionadas al comienzo de este informe).

En reuniones diversas, se informó al equipo y a los colaboradores acerca de los objetivos, alcance e importancia del estudio, se planificó la metodología general del trabajo y se determinaron las responsabilidades respectivas.

2. Capacitación de los estudiantes

Durante las primeras semanas, los estudiantes siguieron un curso de capacitación en metodología de investigación jurídica, criminológica y documental, dictado por un abogado, un politólogo y una documentalista.

La realización del proyecto contribuirá a la capacitación de un grupo numeroso de estudiantes de derecho. Ellos serán, en un plazo relativamente cercano, profesionales del sistema con una visión más amplia, clara y profunda del mismo, así como de sus más importantes y urgentes reformas.

3. Compilación y revisión bibliográfica

Se procedió seguidamente a la compilación de toda la bibliografía nacional relativa al área de investigación, y se clasificó por temas y autores.

Con la excepción del aspecto histórico, que cubrió un período más amplio, se seleccionó y analizó la bibliografía publicada desde el año 1965 al presente. Esta bibliografía cubre unas 2,000 obras y se publica en Anexo.

Esta parte del trabajo estuvo bajo la responsabilidad de una documentalista, una abogada y un grupo de estudiantes.

4. Bibliografía comentada

Con el mismo personal, se seleccionaron las obras más importantes, que fueron presentadas por temas con un resumen de su contenido.

5. Estudio socio-histórico de la administración de justicia

La finalidad de este estudio fue el de hacer un bosquejo de los condicionantes histórico-sociales del sistema de justicia del país. Estuvo a cargo de un sociólogo y se publica en el Anexo.

6. Estudio económico sobre la administración de justicia

El propósito de este estudio fue determinar el papel que juega la administración de justicia en el conjunto del Estado. Se puso especial énfasis en los presupuestos de las diferentes instituciones que componen el sistema de justicia y se elaboraron modelos para medir eficiencia y hacer comparaciones inter-institucionales. Este trabajo estuvo a cargo de un economista y se presenta en el Anexo.

7. Descripción del sistema formal de justicia

Después de elaborar el marco teórico-conceptual correspondiente, tarea que estuvo a cargo de un abogado, se efectuó un trabajo de campo con la finalidad de obtener la información necesaria para describir el conjunto del sistema formal de justicia así como sus recursos y su funcionamiento. Se compilaron y analizaron las disposiciones jurídicas vigentes (Constitución, leyes, reglamentos, decretos, etc.) sobre los ministerios y demás organismos que forman parte del sistema o están relacionados con él (Policía, Ministerio Público, Colegio

de Abogados, Poder Judicial, servicio penitenciario, facultades de derecho, etc.). Seguidamente se estudió el sistema penal "en acción". Para ello, se utilizó un modelo de circulación de casos a través del sistema en el que se incluían los principales componentes del mismo, así como las principales etapas del proceso penal y las decisiones más importantes que en ellas se toman.

Para la compilación de los datos, se prepararon previamente diversos instrumentos (cuestionarios, cuadros, esquemas, etc.) y se solicitó la colaboración de diversas instituciones, entre ellas el Poder Judicial.

En la observación institucional, se presentaron algunas dificultades para lograr las autorizaciones y facilidades de parte de los jefes de departamento o autoridades de mayor jerarquía, lo que absorbió un tiempo considerable en visitas continuas y concertación de citas. Sin embargo, las instituciones objeto del estudio prestaron en general una ayuda valiosa.

8. Encuestas

Con la finalidad de aportar elementos cualitativos sobre la organización y el funcionamiento del sistema de justicia que los datos oficiales y la observación de campo no pudieron suministrar, se realizaron varias encuestas de opinión: una nacional y otras de fiscales, abogados, jueces, defensores públicos y reos en los centros penitenciarios.

Después de preparar los cuestionarios correspondientes, determinar las muestras, elaborar un plan de análisis y efectuar un examen previo, se contrató una empresa local para ejecutar el trabajo de campo.

9. Análisis y revisión

Una vez que se obtuvieron los datos relacionados con la organización y el funcionamiento del sistema formal de justicia, así como los procedentes de las encuestas, se analizaron y revisaron detenidamente, tanto para extraer de ellos los principales elementos que debían servir para los estudios previstos en las etapas siguientes, como para la estructuración de todo el material y la preparación del informe final.

F. INFORME FINAL

El informe final que a continuación presentamos será discutido con los organismos e instituciones que prestaron su colaboración al estudio o lo auspiciaron, así como con aquellos que puedan estar interesados en el tema.

El informe no pretende ser definitivo. Su segunda parte, que constituye un diagnóstico de los principales problemas con que se

enfrenta el sistema costarricense de justicia, necesita una amplia discusión entre todos los interesados, indispensable para confirmar o afirmar las interpretaciones avanzadas y establecer prioridades entre los problemas detectados. Para ello, se sugiere la realización de un seminario en que estén representados los principales organismos que operan en el sistema de justicia, las universidades y algunos expertos en el tema. Con los resultados de tal reunion, podrá revisarse el informe, cuyas recomendaciones podrán constituir la base para el mejoramiento del sistema de administración de justicia del país.

El informe final está dividido en dos partes principales. La primera comprende la descripción del sistema de justicia en Costa Rica y una relación general del país en sus aspectos políticos, económicos y sociales, así como una breve referencia a su evolución histórica. Seguidamente se describen el marco general del estudio, los organismos involucrados en la producción de normas, la determinación del presupuesto y otros aspectos relevantes del sistema (Asamblea Legislativa y Poder Ejecutivo), las instituciones directamente implicadas en el sistema de justicia, especialmente en el sector penal (Policía, Ministerio Público, abogados, defensores públicos, Poder Judicial y sistema penitenciario) y el procedimiento penal. La segunda parte constituye una comparación entre el sistema formal y la realidad estructural e institucional captada mediante la investigación de campo. En ella se identifican los principales problemas de naturaleza normativa, económica y política con que se encara el sistema y se comprueba la vigencia de los objetivos de accesibilidad, independencia, justicia y eficiencia anteriormente indicados.

El material compilado, las investigaciones documentales y las de campo sobre la administración de justicia representan un material valioso no solamente como información básica (que podrá dar lugar ulteriormente a numerosos estudios relacionados con el área), sino también como fundamento de cualquier programa o plan de actividades que se intente llevar a cabo, tanto para reformar la legislación como para reestructurar las instituciones de justicia y capacitar y actualizar a su personal. El material que integra este estudio diagnóstico también será de utilidad para el ILANUD y otros organismos internacionales que trabajan en el sector de la justicia, los cuales encontrarán en nuestra investigación importantes elementos para la realización de sus programas futuros.

PRIMERA PARTE

DESCRIPCION DEL SISTEMA DE JUSTICIA

MAPA No. 1

COSTA RICA

ENTORNO GEOGRAFICO

ESCALA 1:10 000 000

I. CONTEXTO GENERAL

A. BREVE DESCRIPCION DEL PAIS

1. Geografía

La República de Costa Rica, dividida en siete provincias, las cuales a su vez se dividen en cantones y éstos en distritos, tiene una superficie de 50.900 kilómetros cuadrados y se encuentra localizada en Centroamérica entre Panamá y Nicaragua. Limita con el mar Caribe en 212 kilómetros y con el océano Pacífico en 1 016 kilómetros. Tres cordilleras atraviesan el país. En el centro del territorio nacional está la "Meseta Central" donde se ubican las principales ciudades del país y alrededor de la mitad de la población. Su clima varía según las estaciones: lluviosa de mayo a octubre y seca de noviembre a abril.

2. Población

Según el Censo de 1984 la población es de 2.46 millones de habitantes. La tasa de crecimiento de la población se ha mantenido prácticamente constante desde 1973 (2.5-2.6%). El 48.7% de la poblacion habita en la zona urbana y el 51.3% en las zonas rurales.

3. Idioma y grupos étnicos

El idioma del Estado es el español. La población desciende en su mayoría de españoles u otros europeos. El 7% de ella es mestiza (descendientes de españoles y de indios); mientras que del 2 al 3% es negra originaria de Jamaica y otras islas del Caribe, hablan ingles y español y viven principalmente en la provincia de Limón. Existen otras minorías de origen chino o indígena.

4. Religión

La Constitución vigente reconoce a la religión católica como la oficial, ya que alrededor del 95% de la población practica esa fe. El 5% restante profesa diversas religiones hacia las cuales existe plena tolerancia.

5. Economía

La agricultura es la principal fuente de riqueza del país y empleó, en 1983, un 27.7% de la población económicamente activa. En el mismo año la manufactura y la construcción significaron respectivamente un 16.0% y un 5.4% de esa misma población. El sector servicios empleó el 50.4% restante. Las principales exportaciones del país son: café, banano, carne, azúcar, fertilizantes y cacao. Los principales mercados destinatarios son: los Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea,

particularmente Alemania Federal, Japón, México y Venezuela. Costa Rica también desarrolla un intercambio comercial muy activo con los países que forman el Mercado Común Centroamericano.

Luego de atravesar una severa crisis que contrajo el crecimiento económico en 1981 y 1982, la economía costarricense se ha recuperado hasta alcanzar en 1984 y 1985 tasas positivas de crecimiento: 6.6% y 0.7% respectivamente. Tal recuperación es aún leve: en 1985 Costa Rica tuvo niveles de producción per cápita similares a 1976.

6. Empleo

Costa Rica tiene una de las más bajas tasas de desempleo abierto en América Central. En 1985 esta tasa era de un 6.6% de la población económicamente activa.

7. Moneda

La unidad monetaria en Costa Rica es el colón. Desde noviembre de 1983 existe un tipo de cambio unificado que a finales de agosto de 1986 se situaba en ₡56.75 por US $1.

8. Gobierno y división administrativa

Según la Constitución existen tres poderes independientes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pero el Tribunal Supremo de Elecciones posee las características de un cuarto poder. La Asamblea Legislativa reúne a 57 diputados electos. Cada cuatro años se realizan elecciones para Presidente de la República y diputados en cada una de las 7 provincias que constituyen la división administrativa principal, dentro de la cual se ubican los cantones (81 en 1982), subdivididos, a su vez, en distritos (415 en 1982).

9. Datos básicos

Extensión territorial (km2).....	50.900
Población total 1984 (miles de habitantes).....	2.460
(% población urbana 48.7; rural 51.3)	
Tasa anual de crecimiento demográfico, promedio 70-84, porcentaje.....	2.6
Natalidad por 1000 habitantes (1984).....	30.8
Mortalidad general por 1000 habitantes (1984).....	3.9
Mortalidad infantil por 1000 nacidos vivos (1984)....	18.8
Años de expectativa de vida al nacer (1980-1985).....	73.1
Porcentaje de alfabetismo (1981).....	89.8
Población económicamente activa (PEA) por sectores (1983).....(porcentajes)	
Agricultura.....	27.7
Minería.....	0.4

Manufactura	16.0
Construcción	5.4
Otros	50.5

Producción real	1984	1985*	1986*
	(Tasas de crecimiento)		
PIB** (precios)	6.6	0.7	1.0-1.5
Sector Agropecuario	8.0	-3.0	-
Sector Manufacturero	10.0	1.2	-
Sector Construcción	18.3	4.0	-
Desempleo abierto (% de PEA)**	7.8	6.6	-

Gobierno Central	1984	1985	1986
	(Porcentaje del PIB)		
Ingresos corrientes	17.6	19.1	18.6
Gastos efectivos totales	20.9	20.8	20.6
Déficit	-3.3	-1.8	-1.9

Moneda y precios	1984	1985	1986
	(Tasas de crecimiento)		
Precios al consumidor	17.3	14.0	12.0-15.0
Oferta Monetaria	15.4	21.0	11.8-15.1
Crédito interno total	16.9	11.8	12.4-15.1
Público	16.4	8.3	-
Privado	17.4	15.5	-
Tipo de cambio fin de año (colones por dólar)	47.5	54.0	60 - 64

Balanza de pagos	(millones de dólares)		
Exportaciones de bienes (FOB)**	975.6	930.0	960-1000
Importaciones de bienes (CIF)**	1094.1	1090.0	1100-1150
Déficit balanza comercial	118.5	160.0	140-160
Déficit en cuenta corriente	217.6	195.0	200-225
Variación de reservas	22.6	20.0	-

Deuda pública externa	(millones de dólares)	
Total	3359.0	3694.2
Servicio Deuda Política externa	400.3	550.0
Servicio de la deuda como % de exportaciones de bienes	41.0	59.1

* Estimaciones

**PIB: Producto interno bruto
PEA: Población económicamente activa
FOB: Free on board
CIF: Cost and freight

B. ADMINISTRACION DE JUSTICIA Y DESARROLLO SOCIO-POLITICO

En esta sección se tratará de establecer una periodización de la evolucion histórica del país y de su sistema de justicia, con el propósito de delinear las grandes fases y los grandes cambios, así como sus interrelaciones, todos conformados del perfil actual. No se persigue, sin embargo, imponer modelos o esquemas de segmentación de la historia, sino reflejar inductivamente las transformaciones de la realidad.

Al enfocar los problemas sociopolíticos y economicos desde una perspectiva histórica se formularán algunas hipótesis, con propósitos heurísticos y de provocar posteriores discusiones e investigaciones sobre estos temas. Por ello, conviene aclarar que no se busca necesariamente, proceder a la verificación de tales hipotesis.

Sin que signifique que las restantes partes del Informe puedan considerarse como continuación o desarrollo de esta sección, se pretende que el planteamiento de los aspectos históricos proporcione al lector una amplia perspectiva que le permita ubicarse adecuadamente ante los temas especificos que serán tratados luego.

1. El caso de Costa Rica.

En este aparte se hace un esbozo de las condicionantes histórico-sociales de la evolución del ordenamiento jurídico y de la administración de justicia costarricense (1). Más que ofrecer un conjunto de datos novedosos se destaca e interpreta el sentido de esa evolución, entendiendo que la práctica formalizada de la Justicia se examina como un proceso de mediación del conflicto social por la vía legal, que tuvo lugar dentro de ciertas estructuras institucionalizadas (2). Estas estructuras que por lo común, se orientaron a garantizar con respaldo estatal creciente, un mínimo de orden público compatible con las necesidades de regularidad y predecibilidad de los intercambios de orden individual, en particular aquellos de naturaleza contractual que son de enorme importancia para los procesos de la formación y acumulación de los capitales privados.

Al fundarse la República sobre principios jurídicos típicamente liberales en lo ideológico-político y económico, que favorecen el desarrollo de una nación de propietarios y ciudadanos letrados, la codificación, la emisión de leyes, reglamentos y acuerdos de general acatamiento, así como la institucionalización de una administración burocrática de justicia, fueron aspectos co-constitutivos de las relaciones sociales y del Estado y que se estructuran sobre la base de una pujante economía cafetalera exportadora. Es por esta razón, que no podría comprenderse cabalmente la naturaleza del actual ordenamiento jurídico, ni muchos aspectos de la teoría y la práctica de la administración burocrática de justicia, así como

de sus crisis, sin revisar, aunque brevemente esa evolución histórica. Lo mismo podría decirse del proceso de construcción de otros aparatos de control social como: el ejército (hoy día abolido como ente permanente y constitucional), la policía (o más correctamente las policías) y los sistemas educativos y de difusión o comunicación, los cuales juegan un papel crucial como parte de los métodos "invisibles" de la dominación y por los cuales se optó frente a los de corte represivo y militar antes de finales del siglo XIX (3).

2. La administracion de justicia para el orden: la Primera República.

Antes de enfocar las principales etapas y orientaciones que permiten la constitucion de un estado oligárquico-liberal, es necesario tener en cuenta que existe un largo proceso de auto-organización estatal y jurídica. Se parte, como ordenamiento, del sistema colonial español (en especial la Constitución de Cádiz de 1812) y de los propios instrumentos de la post-independencia como lo fueron el Pacto de la Concordia, la Constitución Federal Centroamericana y otros, dados en el periodo en el cual no estaba totalmente definido como Estado soberano e independiente y prevalecieron 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.

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, se transformó en una preocupación consciente de los fundadores de aquel Estado; en especial de los juristas, políticos, pedagogos y escritores que se denominaron la "Generación del Olimpo" y cuya presencia y peso en la escena histórica y política contribuyó tan decisivamente, después de 1888, a darle una especial fisonomía al Estado y a la sociedad costarricenses (4). Con ellos se logró:

a) la **consolidación** de un sistema legalizado de Poderes Públicos con sus respectivas (y estrictas) divisiones y competencias;

b) un **ordenamiento** jurídico que se distinguía del antes vigente por su más acabada sistematicidad e integración (aunque sin llegar a superar del todo la costumbre de copiar los grandes códigos y legislar casuísticamente, el llamado "reglamentismo");

c) 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;

ch) **una cultura democrática** que cada vez más se encuadró, por su parte, 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;

d) 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 (5).

Tales son, en síntesis, los logros del liberalismo de la Primera República que interesa destacar.

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, así como medios institucionales coactivos y financieros de acción, con los que pudieran llevar a la practica 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 le vio como un edificio incuestionable, consustancial con el proyecto histórico-político

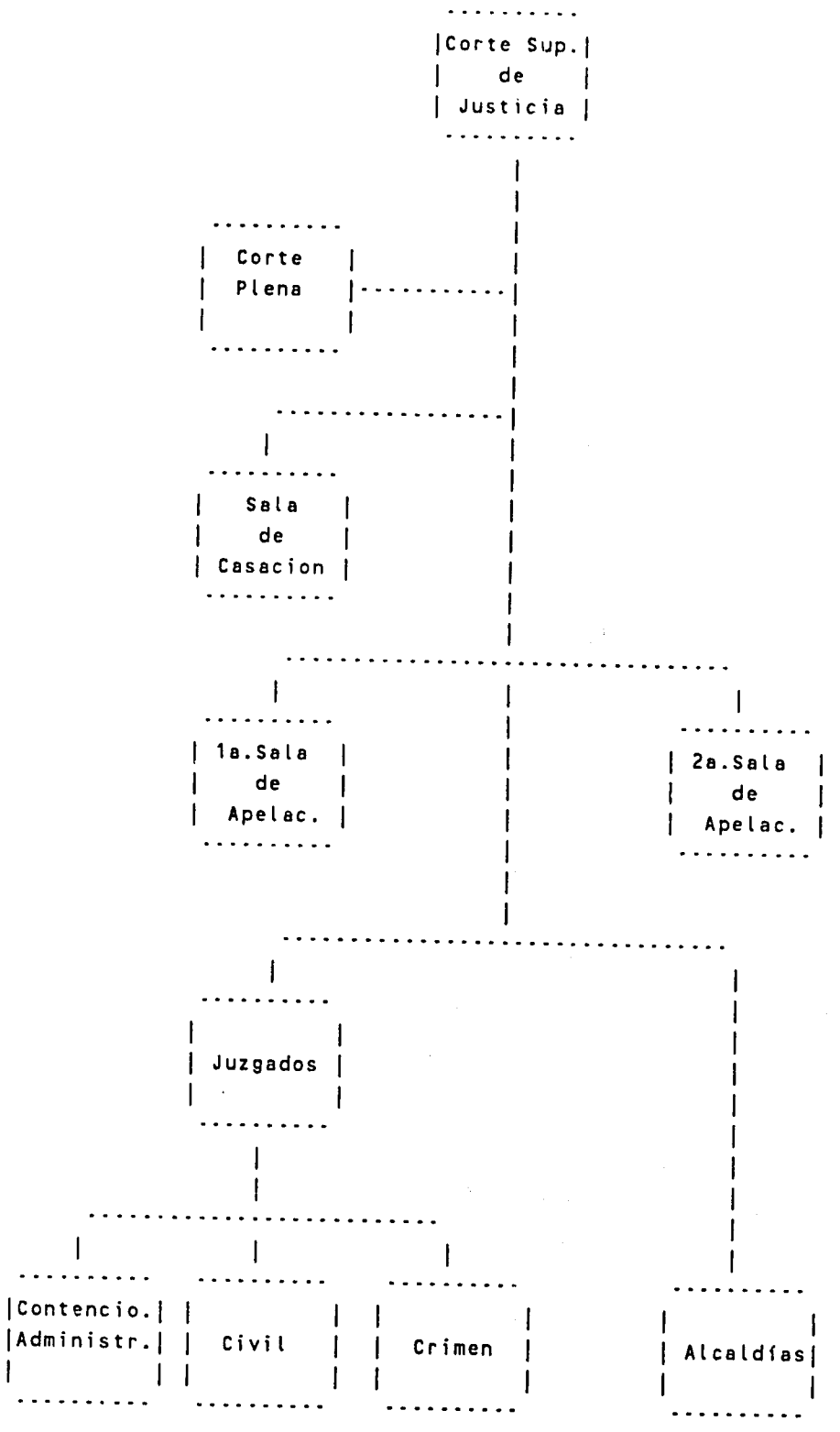
que solo la Iglesia Católica y más adelante los primeros comunistas, social-demócratas y reformistas, resentían o se atrevían a cuestionar, no sin antes indicar algunas de sus ventajas democratizantes y estabilizadoras, de indudable beneficio colectivo y racionalidad formal (6).

El esquema organizativo del sistema judicial que se requirió como eje de la administracion burocratica de justicia para el proyecto liberal era muy sencillo (ver organigrama No. 1). 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, y no es sino hasta las reformas de 1935-40, (ver organigramas No. 2 y No. 3) que hicieron un tanto más compleja la estructura, al crear nuevas salas y aumentar hasta 17 el número de magistrados. Se obtuvo 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 con apego a la tradicional división de poderes y cuya vigencia todavía se sigue defendiendo en aras de la independencia, profesionalización y supuesta (o deseada) des-ideologización de los jueces (7). Sin embargo, no puede decirse que el aparato judicial estuvo al margen de los embates que produjo la grave 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 novedosas y críticas corrientes ideológicas de opinión que agitaron la cultura política del período 1930-1950.

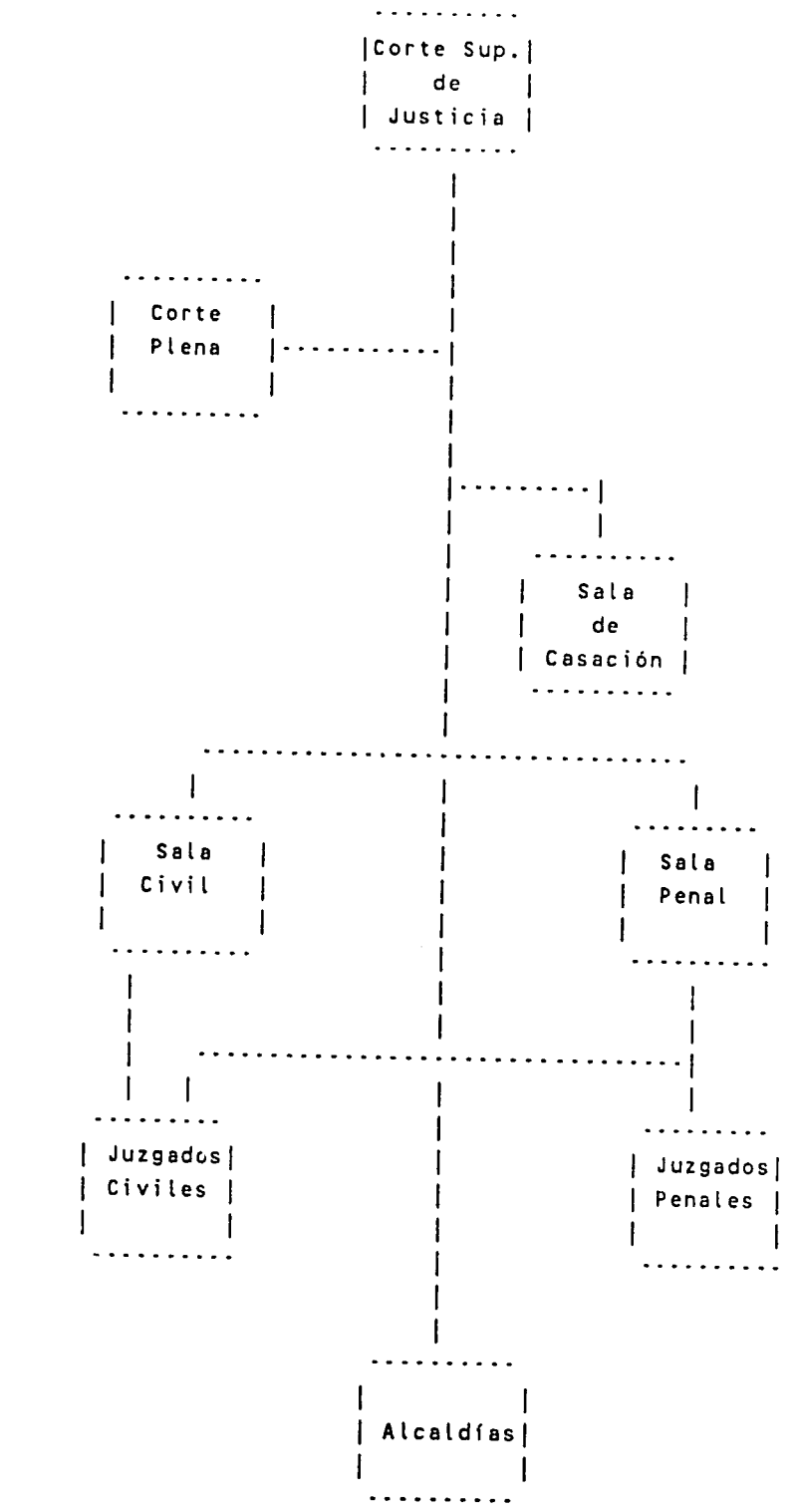
ORGANIGRAMA No.1

Estructura del Poder Judicial en 1887



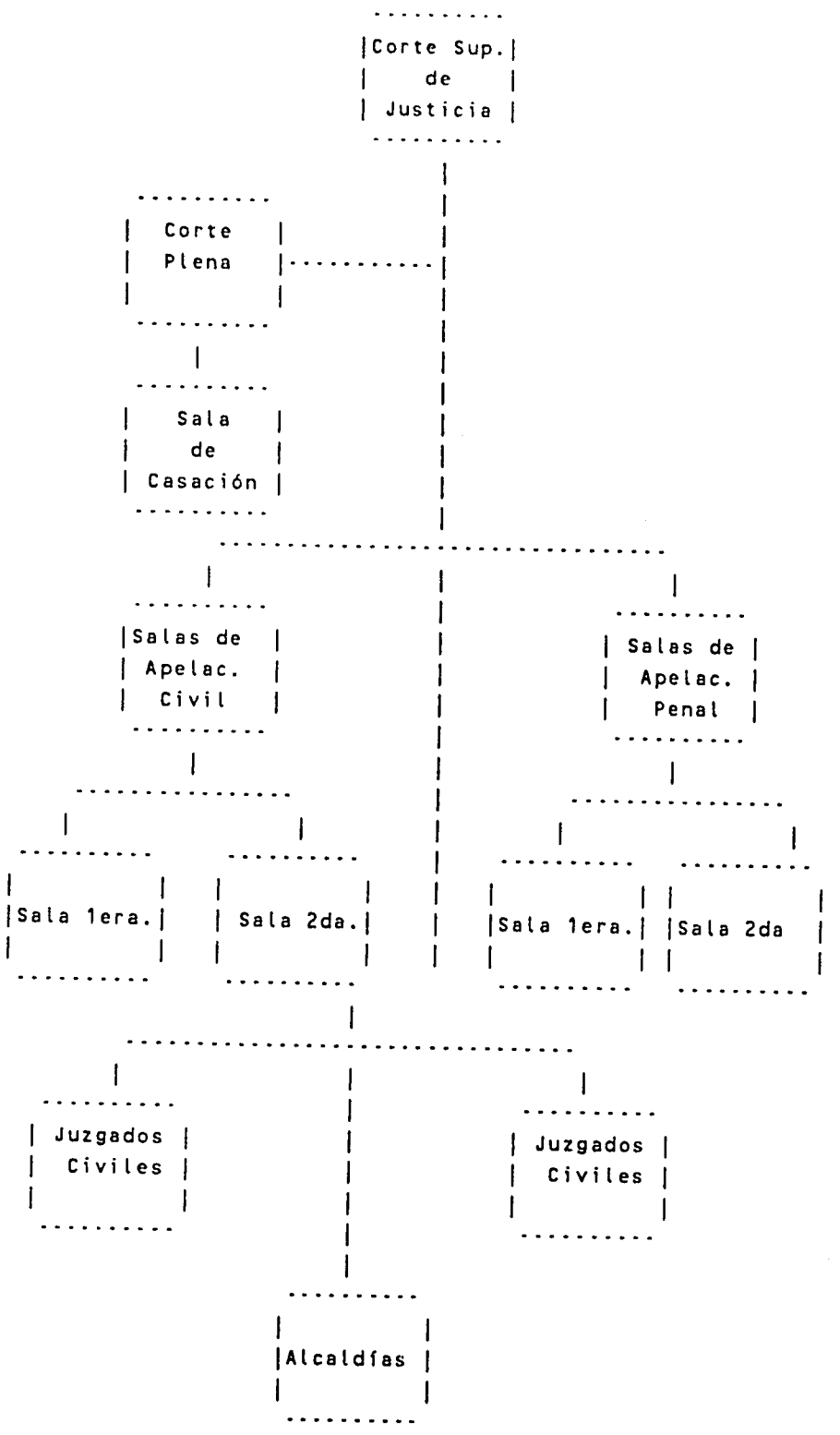
ORGANIGRAMA No.2

Recrganización por "Ley Orgánica del Poder Judicial"
de setiembre 1937



ORGANIGRAMA No. 3

Reforma a la "Ley Orgánica del Poder Judicial
del 10 de junio de 1940



3. La administración de justicia para la protección social: crisis y ruptura

Fue un gobierno salido de las propias tiendas oligárquicas, dirigido por el Dr. Rafael A. Calderón Guardia, el que en alianza de ocasión con la Iglesia Católica y el Partido Comunista, dio inicio entre 1940 y 1944 a una serie de reformas constitucionales y legales que permitieron introducir las Garantías Sociales en la antigua Constitución de 1871 y aprobar un Código de Trabajo, avanzado para las condiciones de su época. Las medidas impulsadas en un clima agitado por la Segunda Guerra Mundial, los rescoldos de la recesión de 1930 y la presencia en la palestra política de nuevas y radicalizadas fuerzas sociales, pusieron en tensión a todo el sistema jurídico-político de la antigua República Liberal, impreparado y reacio a acomodar las nuevas presiones, e inhibido de darle una respuesta adecuada a la famosa "cuestión social".

Durante este gobierno, a la par del antiguo orden liberal fue injertándose un cuerpo de reformas constitucionales, leyes y tribunales, que como los del Trabajo, 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. Estos eran considerados como injustamente explotados y marginados del disfrute de los beneficios del desarrollo nacional y, además, como peligrosamente sumergidos políticamente, toda vez que en el esquema de la república liberal-oligárquica, su participación era residual. Asimismo, para atender las necesidades de estos sectores sociales, se creó la Caja Costarricense de Seguro Social.

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 venían ampliando para atender las políticas de bienestar social que durante la época del 40 se fueron inaugurando (8).

El país fue escindiéndose en dos corrientes antagónicas de opinión: una, que defendía las reformas sociales como prioritarias 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 Presidente Calderón, a su sucesor Picado 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 cambió 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"(9).

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, dirigidas por Otilio Ulate y de nuevas fuerzas reformistas de corte social-demócrata bajo el liderazgo de José Figueres.

Debe mencionarse que los triunfadores en la guerra civil de 1948, y en especial el grupo de Figueres, se opusieron a que las conquistas de las clases trabajadoras se desmantelaran por presiones de los sectores patronales más conservadores. Han quedado, por tanto, formando parte del patrimonio institucional y legal costarricense y la tendencia ha sido más bien la de universalizarlas y perfeccionarlas, aunque como se verá, a estas alturas de su evolución histórica, urge ya actualizarlas y extenderlas hacia nuevas áreas, donde el desarrollo económico y material del país ha introducido riesgos y desajustes no previstos por los reformadores de hace cuatro o tres décadas.

La difícil cuestión electoral que venía debatiéndose desde tiempo atrás y que en los años 40 pasó a primer plano por las razones de la lucha social, fue sometida a un riguroso tratamiento por parte de los constituyentes de 1949, al crearse un Tribunal Supremo de Elecciones. Actuando casi en calidad de cuarto poder de la República, este Tribunal se encargó desde entonces de toda la organización del sistema electoral, garantizando probidad e imparcialidad en su manejo técnico-jurídico e impulsando una ejemplar institucionalización. Este mecanismo vino a convertirse en pieza clave de la estrategia de "encapsular" y reducir aún más los conflictos sociales a términos de confrontación civilizada, por lo que ha sido receptor de aprobación y apoyo de las fuerzas políticas nacionales. Por medio de sistemas de partidos, prevalece hoy día la competencia política regulada por normas y procedimientos impersonales y probados en su eficacia. Así, el marco constitucional (acordado como parte de una especie de pacto nacional producto de una larga y difícil negociación entre sectores políticos) contiene como puntales estratégicos del nuevo orden reformado de la Segunda República, a la par de las Garantías Sociales, esta especie de Garantías Electorales, las cuales, a su vez, protegen más las Garantías Individuales defendidas por las antiguas generaciones liberales (10).

El Poder Judicial sufrió profundas transformaciones, en virtud de que los sectores triunfantes no estaban satisfechos con el papel de la judicatura durante los conflictos de los ocho años anteriores y plantearon una verdadera "purga" de sus integrantes y 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 represion y corrupción. Se crearon, por un corto periodo, los Tribunales de Sanciones Inmediatas y los de Probidad Administrativa, con funciones persecutorias y represivas contra los personajes y procederes de los últimos años. Se proscribio el Partido Comunista, mientras decenas de sus miembros, así como del Partido Republicano (calderonista) se fueron al exterior, o se les aplicaron penas establecidas en los Códigos Penal y de Policía. 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.

4. La transición constitucional de 1949: síntesis de los cambios

Sin hacer un examen exhaustivo de los cambios más importantes logrados en el ordenamiento jurídico, posteriores a la promulgación de la actual Constitución Política de 1949, se pone énfasis, como resumen, en los que afectaron más decisivamente la administración de justicia, siguiendo los textos de Mario Alberto Jiménez y Carlos José Gutiérrez, que nos parecen los más breves y exactos al respecto. Según Jiménez:

> "el constituyente del 49 se caracterizó por un ánimo de desconfianza hacia la extrema concepción presidencialista que hasta el momento había prevalecido, valga decir, desconfianza hacia el Poder Ejecutivo, extensiva también al Poder Legislativo, lo cual era natural por todo lo que había sucedido... A eso se debe que la Carta del 49 sea, en la colección de nuestras constituciones, la que más realiza la preocupación de crear un mecanismo de frenos, pesos y contrapesos... En cuanto al Ejecutivo, el balance es claro; él es el más perdidoso en la nueva teoría; falta ver si también así resulta en la práctica. Según la literatura constitucional ya no es el único que gobierna; a su lado, en una posición mucho más cómoda, se yerguen las instituciones autónomas, y el Poder Legislativo puede también, si lo quiere, que para ello ha quedado armado, influir en el gobierno... La Carta del 49 propende al desmenuzamiento del poder. En la repartición de responsabilidad

se ha creído encontrar el medio de luchar contra un Ejecutivo dominante" (11).

Se debe destacar, adicionalmente, que la Constitución 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. Se estableció un verdadero poder electoral independiente, como garantía de pureza y eficiencia electoral. 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 procurará 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 mantiene el conjunto de principios constitucionales que garantizaban la inviolabilidad de la libertad de comercio y empresa, así como el de la propiedad privada en general, salvo clarísimas y difíciles situaciones de excepción.

También se sostuvieron y fortalecieron las garantías individuales y sociales, así como los recursos de Hábeas Corpus y el nuevo de Amparo, muy importante dentro de la emergente esfera de lo contencioso-administrativo. En nuestro criterio, el poder constitucional más fortalecido y favorecido fue el Judicial, como lo revela entre otras cosas la presencia de estos recursos que afectan las acciones del Ejecutivo, así como el de Inconstitucionalidad. En general, 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 (12).

"En la Constitución Política que entró en vigencia en noviembre de 1949, el Poder Judicial fue fortalecido de manera especial. Se amplió el período de los magistrados de la Corte Suprema de 4 a 8 años y se hizo casi imposible su no reelección al exigir que para ello sea necesario el voto en contra de las dos terceras partes de los diputados. Se estableció un sistema para que los asuntos judiciales de conocimiento de funcionarios administrativos pasaran a manos de oficinas dependientes de la Corte (aunque ésta se tomó veinte años para hacerlo). Se expresó en forma taxativa, que es 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 Legislativo. Se estableció la jurisdicción contencioso-administrativa, como medio de revisión de la legalidad de los actos administrativos y se amplió el tradicional recurso de Hábeas Corpus, que protegía solo la libertad personal y la libertad de tránsito, con el recurso de Amparo para la protección de todos los otros derechos constitucionales. La Corte recibió la facultad de nombrar a los miembros del Tribunal Supremo de Elecciones, y 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 este, la Asamblea requeriría el voto de las dos terceras partes del total de (sus) miembros." (13).

Quedaron así tendidas las bases para las transformaciones tanto cualitativas como 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 obtuvo en 1958, cuando se estaba al borde de entrar más de lleno en los procesos de modernización reciente del país.

Con esta descripción general se cierra el cuadro de variaciones estructurales y funcionales que afectaron a fondo el Poder Judicial y el orden legal, con vistas al surgimiento y consolidación de la llamada Segunda República. Dejamos en claro la estrecha relación entre esos cambios y sus antecedentes de tipo socio-político, así como la configuración de nuevos poderes e intereses que actuaron dentro de las oportunidades históricas que les brindaron las contradicciones y resquebrajamiento del antiguo régimen liberal. Pero, se debe tener presente que sin las bases jurídico-políticas y hasta económicas introducidas por el régimen liberal, no hubiera sido posible avanzar hacia un estado social de derecho centrado en el impulso del desarrollo.

Se analiza e interpreta a continuación el sentido socio-histórico y jurídico-político de las principales transformaciones ocurridas después de 1950. Se hace en la medida en que fueron modificando las actitudes y la orientación básica del derecho y la administración de justicia, al punto de que ésta no tuvo más remedio que trasladarse de ser una garante del orden civil - bastante pasiva y que ha actuado en condiciones de inferioridad constitucional - a jugar un papel más dinámico como administradora y lo hizo hacia el campo que le definían la nueva ideología favorable a la expansión de los servicios de desarrollo.

5. La administración de justicia para el desarrollo estatizante y su producción normativa (1950-1980)

En efecto, una vez satisfechas aquellas demandas en las que más presión colocaron los noveles grupos sociales y vuelto el país a una legalidad y estabilidad política relativamente satisfactoria, 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 cuando se pudiera y de dar pronta respuesta a las demandas de actualizacion 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 aparente carácter multifacético y desorganizado, hay que enfocarlo primero en sus partes, para captarlo posteriormente en su conjunto y en sus determinantes fundamentales de índole social, economica y política. Allí se verá por qué ha tenido ese carácter que en el fondo y más allá de las apariencias, es perfectamente entendible -y diríamos 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 caracter emergente, variado y en muchos aspectos antagónico e inestable, han reforzado esa pauta (14).

Está fuera del propósito de este estudio elaborar un "digesto" o compilación resumida de la producción normativa desde 1949-50 hasta el presente, mucho menos abarcar toda ella en un relato pormenorizado de antecedentes y alcances. Lo que compete, por ahora, es echar un vistazo de conjunto a los principales rasgos y a la significación del esfuerzo normativo y de reestructuración judicial.

Una breve referencia a los códigos más importantes aparecidos en el período revelan la tendencia que a este respecto ha prevalecido. Código Sanitario (1949), Código Electoral (1951), Código de Minería (1953) y luego de un período de diez años viene un Código de Comercio (1964), que permanece solitario en esa década. No será hasta la siguiente que observemos una febril producción: Código Tributario (1971), Codigo Penal (1971), Código de Familia (1978) y Código de Procedimientos Penales (1978), y en espera de aprobación Legislativa, un proyecto del nuevo Código Procesal Civil, así como varias modificaciones a la parte general del Código Penal. Además, recientemente se hicieron reformas muy importantes al título preliminar del Código Civil (Capítulos I a IV) por medio de la Ley 7020 de febrero de 1986.

Se observa en la generación de códigos que, con excepción de la rama penal, los demás que sufren modificaciones destacadas son, por así decirlo, desprendimientos o especificaciones jurisdiccionales antes contenidas de alguna manera en el

persistente Código Civil del siglo pasado, el cual, por tanto, 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 (15). Hasta las normas de un eje central del moderno Derecho Público costarricense como lo es la "Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa", reconoce su condición de subsidiariedad a las normas del Código de Procedimientos Civiles. Lo mismo ocurre con la principal rama de nuestro Derecho Social, el Código de Trabajo según su artículo 445. 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 mucho a experiencias foráneas, en muchos casos problemáticas, como se percibe en el ámbito penal (16).

En segundo lugar, sorprende que la más intensa actividad codificadora se produce en la década del 70. Ello revela la presencia o nacimiento de algunas coyunturas dentro del ciclo histórico de cambio, las cuales no debemos perder de vista. Y es ahí donde resalta la "cuestión penal", la cual emerge del proceso mismo de la modernización. Modernización centrada en la industrialización sustitutiva de importaciones, la urbanización y la burocratización, que produce en la América Latina una enorme aceleración -para nada pacífica ni integradora- de los procesos de la movilidad social y espacial de la población, que en conjunto se cobijan bajo la noción de "movilización social". Esta mudanza se correlaciona con modificaciones en la distribución y concentración de la población. En el caso costarricense, surge una verdadera "Ciudad-Estado" en el Valle Central, alrededor de la cual giran las ciudades secundarias, como satélites o periferias donde a veces se repiten los mismos procesos que se dan en el centro. Todo esto tiene necesariamente 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 (17).

Si del ámbito de los códigos nos trasladamos por un momento 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, con los ciudadanos y el sector privado, y en consonancia, varían sustancialmente la importancia tradicional del derecho de la administración, en especial las del Poder Ejecutivo y las instituciones autónomas (18).

Los políticos, juristas y empresarios que emergieron como rectores de la Segunda República, no podían, ni querían y mucho menos debían, 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 éste hacia nuevos campos, con una normatividad celosa en cuanto a respetar los fines y valores a los que se ajusta el derecho, en parte limitando sus poderes a cambio de no caer en la arbitrariedad y agotar, por ende, allí mismo su proyecto histórico-político de cambio.

En la producción normativa de leyes, se observa como ha predominado la iniciativa del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo. Esto sucedió no obstante la intención de los constituyentes del 49 de rebajar las atribuciones de aquél y llegar a una especie de equilibrio inter-poderes, que en el fondo inclinara la balanza más hacia el Legislativo, como medio de contrarrestar el presidencialismo tradicional que se daba desde 1871 con gran firmeza constitucional.

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, resultando ser de 43-34% respectivamente. Lo mismo se percibe para 1970, cuando la relación varió a 56-37% en detrimento de las iniciativas diputadiles (19). Esto trasluce a primera vista, la mayor agresividad legisladora del Ejecutivo frente al Parlamento, producto de su enorme peso y expansión alcanzados durante el período que señalamos. 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 salidos de las instituciones de la educación superior del país, decididos a dinamizar la anquilosada burocracia heredada del pasado, la cual comenzó a ser purgada y renovada por los nuevos empresarios del Estado y la economía nacional desde 1948.

No se poseen datos a mano, en forma de series, para puntualizar lo acaecido con la producción normativa del Poder Ejecutivo después de 1970, pero un conteo rápido reveló que aún

se mantiene una alta actividad ejecutiva en materia de decretos en los últimos años: 602 decretos se emitieron en 1982; 763 en 1983; 775 en 1984 y 765 en 1985; con lo que se demuestra que hubo en promedio un alza de cerca del 25% con respecto al nivel de 1970, todavía apreciable, aunque menos pronunciada si la comparamos con la correspondiente a las decadas del 60 o del 50.

Finalmente, se debe señalar que la información hasta este punto analizada no incluyó datos sobre la producción normativa de las instituciones autonomas, 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 una institución de esta naturaleza, regular sin tropiezos la prestación de un servicio publico determinado, es decir, sin necesidad de una ley expresa sobre la materia. Se ha abierto así un amplísimo terreno para que desde la administración se produzca y reproduzca la intervención excepcional, aspecto sumamente crítico para la administración de justicia que debería merecer más atención y estudio del que aquí se le puede otorgar, en la medida que redunda en una amplificación inigualada del ámbito de la normatividad estatal, tanto centralizada como descentralizada, 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 el, 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 de la misma, 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 público, se desdibuja mucho o sencillamente desaparece, en medio del proceso que facilita el traslado de potestades reglamentarias a los niveles intermedios del poder administrativo.

a) Los procesos de la reorganización judicial durante el período desarrollista

Anteriormente se indicaron cuáles eran las principales modalidades que la nueva Constitución dejaba previstas para regir la evolución de la Corte Suprema de Justicia, el Poder Judicial en su conjunto y otros mecanismos del control de la legalidad formal y material de la administración pública. 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 atender 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 una esfera especializada de la actividad del

Estado encargada del manejo de conflictos salidos de la vida social del país. A la par de este atributo, se percibió como ese Poder alcanzó una independencia también 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. Antes prevalecía la concepción de un clásico divisionismo de poderes y donde, por tanto, cabía a los administrados sólo atenerse a difíciles reclamaciones por daños y perjuicios, en juicios civiles de hacienda (20).

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 expander su estructura interna y luchar por el logro de la **autonomía financiera**, por medio de una reforma del artículo 177 de la Constitución, para así dotarse de un 6% del monto del presupuesto del Poder Ejecutivo, reforma que se alcanzó el 30 de mayo de 1957 (21). Con esta asignación presupuestaria, controlada en lo interno por el Poder Ejecutivo y en lo externo por la Contraloría, ha podido el Poder Judicial construir una vasta infraestructura y fortalecer su red de tribunales distribuida en el territorio nacional, así como racionalizar 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 muy levemente y su número por cien mil habitantes más bien disminuyó consistentemente en todas las especialidades (22), mientras que el costo judicial promedio por habitante, sí se elevó de 9.410 colones en 1957, a 38.808 colones en 1970; cambio provocado por los gastos prioritarios realizados en obra física y mejoramiento salarial. 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, desde atrás, como en los actuales momentos han contribuido al surgimiento de múltiples problemas operacionales, a pesar de la relativa bonanza económica introducida por la reforma de 1957.

Como lo señala Carlos José Gutiérrez, ni siquiera la creación de una Dirección Administrativa en 1977, parece haber sido suficiente para enfrentar los problemas provocados durante los últimos años, por este desequilibrio estructural entre gastos en obra física y laborales, con sus elevados incrementos (por ejemplo, de 24 y 4 veces respectivamente a lo largo de las décadas del 60-70), por un lado y, por otro, la carencia de

transformaciones estructurales y operacionales tendientes a mejorar la calidad, agilidad y eficiencia en los trámites judiciales, los procesos administrativo-contables y el uso de las instalaciones, por lo demás muy mejoradas en materia de espacio, facilidades y equipo.

A principios de 1980 se trató, en efecto, de entrar a 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 (y que sigue ocurriendo) a todo el sistema institucional del Estado desarrollista durante las últimas décadas. No pudo, según parece, escapar la administración de justicia costarricense a la pauta de introducir reformas por la vía aditiva, o de la ya examinada "pauta de la agregación", según la cual a lo existente se le sobreponen cambios, instituciones, programas o sistemas, pero sin alterar en lo sustancial las estructuras heredadas del pasado, ni las prácticas e intereses arraigados en ellas, como resultado de lo cual 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 (gran corolario de la independencia que le asignara la Constitución del 49 en relación con los otros poderes públicos), resulta que por otro lado, se fueron acumulando ciertas condiciones críticas, tanto operacionales como de organización y calidad de los servicios, que ameritaron una serie de medidas correctivas en la pasada y presente década. Dentro de esas, se destaca antes de valorarlas, las siguientes:

- A partir del 1 de enero de 1967 se estableció y racionalizó un verdadero sistema de defensa pública y se remató con la creación en 1970 de una oficina específica que garantizara el principio de igualdad ante la Justicia.

- Luego, por Ley No. 4322 del 11 de febrero, 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 casos de asuntos civiles y contencioso-administrativos dictara resoluciones interlocutorias y para que, si era 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.

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

- Asimismo, en el campo de la vasta reorganización penal, el 12 de diciembre de 1973 se creaba el Organismo de Investigación Judicial y el 7 de mayo de 1974, su Ley Orgánica, con lo cual se hizo una estricta separación entre la policía administrativa y la judicial, se sacó de la esfera del Ejecutivo y de la política electoral a la función de investigación (así como con el Ministerio Público se le retiró la de acusación y con el nuevo Código de Procedimientos, se "judicializaron" los tratamientos de faltas y contravenciones).

- Aún más, los cambios en la justicia penal, comenzados con la promulgación del nuevo Código en 1970, culminaron con la emisión de uno 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 (23). 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, dependencias judiciales 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.

- La oficina de "digesto" en 1971 y la inauguración de la Revista Judicial en setiembre de 1976, vinieron a contemplar servicios de información, difusión de investigación que antes no existían o los había muy deficientes.

- Como ya se apuntó, 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 (fortalecida en 1982 por Ley No. 6761 del 18 de mayo como órgano dependiente en directo de la Corte), el Ministerio Público y la Oficina de Defensores Públicos. 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 a lo largo de una década, 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 a cargo de la competencia de los recursos de Casación: -de manera especializada en lo 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 responder a una enorme presión por eficiencia, celeridad y calidad en los trámites y procedimientos en la "cúpula judicial".

La reforma orgánica de la Corte y 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.

Sin embargo, hoy día coinciden muchos comentaristas y analistas del sistema judicial costarricense, 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.

No se revisarán los detalles del debate, pero sí vamos a preguntarnos y a contestar, con algunas hipótesis, por qué las bien intencionadas reorganizaciones ya apuntadas, no han generado los procesos de cambio y modernización estructural y operacional, sectoriales o globales, intuidos en 1980 como indispensables, urgentes e impostergables.

Los logros indiscutibles son: más amplia independencia, autonomía financiera, actualización (parcial) de códigos y leyes, así como de procedimientos en materia penal, contecioso-administrativa y de juicios ejecutivos. En medio de todo, una muy 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, así como de la enseñanza-aprendizaje, tanto superior como media, impartida en las universidades y la Escuela Judicial fundada en 1981. Estos son adelantos que favorecen la modernización y significan que la élite judicial y legislativa del país no ha estado totalmente 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, las cuales parecieran seguir presentándose hasta hoy en día y que de seguir aprovechándose, pueden rendir importantes dividendos para un ajuste de índole estructural y global en condiciones no cAtastróficas.

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 hizo más compleja, extensa y diferenciada aquella estructura, tal como ocurre en todo desarrollo burocrático racional-legal. Esos procesos continuaron conforme los magistrados o la cúpula judicial reforzaron, desde 1980, 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 (24).

Si a ello se une el hecho de que preocupa siempre a los jueces inferiores el criterio de sus superiores en casos de corrección o revocatoria de fallos, ya que "los componentes de la Corte Suprema de Justicia no sólo conocen de los fallos en alzada sino que además tienen la facultad de nombrar o revocar el nombramiento" (25), se puede entonces imaginar el enorme poder concentrado y ejercitado desde las cúspides del Poder Judicial.

No obstante, nada tendría inconveniente 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 posibilidades de desarrollo del clientelismo y el predominio de criterios particularistas en los procesos, que sin ser ilegales, sí pueden atentar contra los sanos principios del universalismo, la imparcialidad, el predominio de la excelencia por antecendentes y por capacidades adquiridas dentro del cuerpo de servidores, incluyendo los jueces.

El problema proviene de la estructura mixta o híbrida, resultante del clientelismo, y 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 contradicción entre tradicionalismo patrimonialista y modernización burocrática debe haberse agravado con el crecimiento del número de funcionarios. Estos eran solamente 498 en 1950; pero para 1970 se habían elevado ya a 817, y nueve años más tarde a 2564, conforme se amplió el circuito judicial, se multiplicaron las oficinas administrativas, y se intensificó la penetración territorial-demográfica de los tribunales y los procesos judiciales en general, hasta llegar hoy día a los 3163. 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 (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.

Lo cierto es que 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, todo lo cual podría estar entrabando el funcionamiento agil, oportuno e innovador 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, las decisiones y las actividades judiciales.

Desafortunadamente, las reformas emprendidas con buen ánimo y excelente propósito en todos los años anteriores, no es que fueran totalmente ineficaces o erradas, sino que como sucede tan frecuentemente en nuestra administración pública, llegaron tarde y su envergadura fue muy limitada, dada la inmensa acumulación de problemas (26). En otras palabras, ante la **masificación** de los procesos con todas sus consecuencias, presenciada en pocos años y por la cual ha entrado de nuevo en crisis la justicia tradicional (o sus restos), así como el edificio que pretendía sustituirla o desplazarla parcialmente, se ve cómo esta crisis es de integración en el plano estructural y de **eficacia-eficiencia** en el operacional, y si no se detiene, puede devenir en una crisis global de **legitimidad** para el ordenamiento y la administración de justicia del país, en esta misma década.

b) Hacia una nueva crisis: la administración de justicia burocratizada

La presencia cada vez más manifiesta de una nueva crisis de la administración de justicia, no puede todavía encasillarse dentro de parámetros perfectamente claros y delimitables con toda precisión, pues se trata de un trastorno proveniente de varias fuentes simultáneas y que apenas comienza a cristalizar. Se diría que sólo es perceptible a partir de una visión de larga duración y de conjunto del estado actual de dicha administración y de su correspondiente ordenamiento jurídico, así como del sistema socio-político adoptado por la Segunda República, al cual se ha denominado como desarrollismo estatizante.

Ha habido una turbación en el funcionamiento de la administración de justicia por causas de índole cuantitativa, que ha comenzado a repercutir en su propia organización, es decir, en los niveles estructurales y resolutivos.

Con ayuda de algunos indicadores y posteriormente con nuevos conceptos, esa realidad que es la masificación y crisis procesal de los servicios de justicia, se puede verificar incluyendo hacia el final algunas apreciaciones sobre aspectos relativos al dictamen y a la ejecución de las penas y su traslación.

i. El contexto crítico

Como se precisó en apartados anteriores, Costa Rica ha sido una sociedad sometida a un proceso muy rápido de modernización que cambió las estructuras sociales y políticas antiguas o de la Primera República. Ello se debe al haberse generado el ascenso de las clases medias urbanas, los modernos centros de educación, la industrialización, la urbanización acelerada de la parte central del país, la burocratización de las empresas e instituciones públicas, la proliferación de nuevas fracciones del empresariado y sus correspondientes grupos de interés. También al lanzamiento de políticas y programas de compensación social para atenuar la marginación de las clases obrero-populares y, en la cúspide de la estructura formal del poder, el moderno estado social de derecho encargado de dispensar nuevos medios de consumo colectivo así como de administrar justicia. Todo ello ha sucedido en medio de una explosión demográfica iniciada a mediados de los años 40, cuya fase más alta ocurrió en los años 50-60 y la de descenso en las últimas dos décadas. Aunque se han producido fuertes variaciones cuantitativas en el cuadro del último quinquenio, las tendencias básicas de cambio con recesión y luego estancamiento, han acentuado el desempleo, el subempleo y la pobreza, en medio de un crecimiento demográfico relativamente estable, lo cual en vez de desvirtuar las anteriores afirmaciones, las viene a reforzar en cuanto a la persistencia de un **contexto crítico** que afecta a la administración de justicia desde ángulos diversos.

En efecto, la tasa anual de crecimiento de la población que fue de 3.3 en 1950; 3.7 en 1963 y 3.1 en 1973, prácticamente se estabilizó en 2.7 desde 1979. No obstante, la tasa de desempleo abierto saltó de 4.9 en ese año a un máximo de 9.4 en 1982. Esto coincide con el punto más álgido de la contracción económica, y comienza a descender muy lentamente hasta alrededor del 8.1 en 1984, y se sostiene en ese nivel bastante crítico si se compara con las tasas históricas habidas antes de 1979. Lo mismo ha sucedido con el subempleo visible según datos de la Encuesta Nacional de Hogares, Empleo y Desempleo: el total de subempleos pasó de 97.000 en 1979 a 185.000 en 1982 y de ahí ha comenzado a reducirse lentamente, con tasas anuales respectivas de 3.9, 6.7, y 4.1 lo que revela el crecimiento de un vasto sector informal en la fuerza de trabajo, y esto es indicio de un grave empobrecimiento. Otros síntomas de la generalización de la pobreza fueron el descenso del consumo global per cápita: en las mismas tres fechas anteriores se movió, tomando a 1978 como año base, de 100.5 a 77.0 y muestra en 1984 una leve recuperación, todavía por debajo de 1978, de un 81.1; siguiendo de cerca la misma tendencia del salario real promedio: 107.6, 66.6 y 88.0 respectivamente. Así fue como se descargó la crisis sobre los sectores más débiles de la sociedad civil y su fuerza de trabajo.

En el nivel del Estado, a pesar de ciertas restricciones en el gasto público, éste continuó aumentando sin aplicarse mayores

reducciones, lo que revela la enorme fuerza del estatismo en el país y lo difícil que ha sido para los negociadores del Fondo Monetario Internacional y los neoliberales en general, lograr su desmantelamiento u obtener reducciones como las añoradas por ellos desde mediados de los años 70.

No es éste el lugar para emprender un estudio detallado de los síntomas de la crisis económico-social ocurrida, ni de la precaria estabilización que se vive todavía en 1986 sin visos de reactivación y sin retoma sostenida de la vía del desarrollo y la modernización, por lo menos en el corto y quizás en el mediano plazo (27). Por razones de índole interna y externa, y sobre todo por la persistencia de una política básicamente liberal o neoliberal en lo económico, se inhibe el crecimiento con franca recuperación y se frenan o deterioran los avances del bienestar social en muchos campos, que han sido tradicionalmente el fundamento de la paz social, o sea de la atenuación de los conflictos de clase y por ende de la protección y el clima propicio para el funcionamiento del estado social de derecho y su administración de justicia.

Es posible plantear la hipótesis de que la recesión-estancamiento antes descrita, con las medidas económicas que toma, alejadas de las orientaciones del estado social de derecho y en la forma de afectar los distintos sectores sociales y los servicios asistenciales hacia ellos, en esas mismas o en semejantes medidas han afectado los mecanismos de la administración de justicia y, al interior de los mismos, aquéllos que precisamente se han diseñado para el control y la represión social y legalizada de los fenómenos de la transgresión normativa: los del sistema de la justicia penal.

ii. La respuesta en el sistema de administración de justicia: masificación y entrabamiento

Ya fueron revisadas las tendencias de crecimiento de la producción normativa y de la estructura organizativa del Poder Judicial. Queda por auscultar la evolución del volumen de la actividad judicial, que se hará de modo sintético, no sin antes manifestar que no se incluye la actividad de la justicia informal, la cual se ha acrecentado indudablemente por razones vinculadas tanto a la crisis económico-social como al congestionamiento y atascamiento del proceso formal, el incremento en el costo de los servicios profesionales, los temores y riesgos acrecentados de pérdidas litigiosas y otros gravámenes, así como a la recurrencia a la justicia de hecho en detrimento de la justicia de derecho. La realidad de que no existan registros estadísticos fiables de esos fenómenos, no los hacen pesar menos en el cuadro de la crisis. Se requieren de otros métodos distintos a los utilizados en este estudio, para puntualizarlos y verificar sus alcances y resultados, especialmente en cuanto a la formación de un clima reticente a utilizar los medios judiciales producto de incredulidad pública

respecto a la calidad, prontitud, eficiencia y eficacia de la administración de justicia para dirimir conflictos en los últimos años.

Los datos estudiados revelan importantes tendencias que hacen presumir (con las debidas limitaciones inherentes a la calidad y cobertura de los mismos) que se ha producido un acrecentamiento sostenido del volumen de la actividad litigiosa, como resultado de los cambios sociales ocurridos en el período 1970-1985.

El fenómeno había sido avisado por Carlos José Gutiérrez para las décadas del 60-70. Sin entrar de lleno a evaluar la calidad y confiabilidad de sus datos -ya que en esos años el sistema de registro estadístico del Poder Judicial era mucho más defectuoso y confuso que en la actualidad-, se revisa, grosso modo las conclusiones del autor porque permiten sentar el marco de las situaciones básicas en que se producían, cuando todavía el sistema económico-social y político se hallaba lejos de la crisis del último quinquenio y apenas se intuían muchos de los intentos (que se quedaron cortos) para contener infinidad de desajustes y atender las expansivas demandas de servicios de administración de justicia.

Se pudo confirmar un fluctuante incremento de la actividad litigiosa inducida por la acelerada modernización de post-guerra, que no creemos cesara durante los años 70, al menos antes de que entrara en escena el anti-climax del 78-82.

Así, por ejemplo, el número de tribunales civiles en todo el país era de 68 en 1957, de 95 en 1965 y de 98 en 1970. Los juicios presentados a todos ellos en primera instancia pasaron en esas mismas fechas de 29.549 a 35.615 y a 41.961. Ello indica porcentualmente, que los tribunales crecieron en un 44% y los juicios en un 42% y se mantiene una buena relación proporcional a lo largo de todo el período.

Pero, si se toma un índice del promedio de duración de los juicios equivalente a los asuntos pendientes al inicio del año, dividido entre el número de asuntos terminados durante el mismo, entonces, sobre todo en la provincia de San José, el índice pasó de cerca de 1.00 en 1957 a 3.5 en 1970. Ello es un indicio de la ineficiencia del sistema que contrasta con la situación en materia penal, donde la duración promedio muestra pocas variaciones, pero donde se ha incrementado, entre aquellas fechas, la cantidad de asuntos para tramitar, al saltar éstos de 27.212 en 1957 a 39.170 en 1965 y a 49.328 en 1970; esta es una tendencia casi universal observable en las sociedades neocapitalistas: "al principio del período tanto en números absolutos como relativos, las demandas penales son inferiores en número a las civiles. En cambio, al final aquellas superan a estas" (28).

Nótese, sin embargo, que no existian aparentemente problemas de eficiencia en la atención de casos penales hacia el final del periodo, cuando se cernia una reforma importante en el Código y los procedimientos, lo cual podria indicar que el problema de la duracion de los juicios era la cantidad de situaciones delictivas que comenzaron a atenderse, mas que el modo como se tramitaban, para lo cual si existia celeridad dentro de las posibilidades de un sistema que por otra parte se retrasaba en la materia civil. Despues de esos años la coyuntura se altero con la puesta en vigencia, durante el primer quinquenio de la decada del 70, de los nuevos Codigos Penal y de Procedimientos.

Se nota en el segundo quinquenio una disminucion temporal del número de asuntos, con fluctuaciones que ha estudiado el Dr. Castillo Barrantes, y que lo llevaron a concluir que, a la par de una manifiesta mayor benignidad de la justicia penal por la disminución del número de procesamientos en conexión con los sobreseimientos, podria haber disminuido la recurrencia del público a efectuar denuncias en el Ministerio Publico que monopoliza la acción legal. Tambien señala que ha bajado la capacidad de la policia y las autoridades judiciales para levantar las pruebas y conducir la instrucción, razon por la que muchos expedientes se podian estar archivando por inhabilidad, o incumplimiento burocratico en cuanto al periodo indicado para preparar el juicio en esa fase, hecho este último que ha sido denunciado con renovada insistencia por el Jefe del Ministerio Público en los últimos meses.

Pero allí no es donde pareciera haber estado o estar el "talón de Aquiles" del funcionamiento de la administración de justicia penal, sino en la acumulación de reos sin condena o indiciados, quienes ya en 1979 superaban en número a los condenados bajo prisión, produciéndose un congestionamiento grave en el sistema penitenciario y una amenaza contra los derechos humanos de los prisioneros sin juzgamiento.

> "La razon se encuentra en el Código de Procedimientos Penales, que contiene disposiciones sobre prision preventiva y sobre excarcelacion más rigurosas y severas que el antiguo. No es pertinente exponer aquí los aspectos meramente legales de la cuestión, pero la existencia del fenómeno es indudable: al 1 de junio de 1978 los procesados recluidos en prisión preventiva eran el 38.45% de las personas recluidas en el sistema penitenciario, frente a 46.66% constituido por los condenados, y en 1979 los procesados pasaron a ser el 42,50% frente a los condenados que representaron el 40,81% de un total de 2.308 internos. Estos datos suscitan una duda sobre la calidad humana de la nueva legislación procesal" (29).

De nuevo puede distinguirse que, a innovaciones y mejoras por un lado, por otro correspondieron brotes de nuevos problemas de difícil manejo que embotan la eficiencia y eficacia del sistema, sobre todo ante desajustes que combinan el aumento del numero de casos-problema durante y después del procedimiento, con otras cuestiones normativas y procesales críticas puestas claramente en evidencia en el último quinquenio.

Para dicho lapso se examinan someramente algunos datos estadísticos salidos del propio Poder Judicial. Ya se puso en evidencia que se han hecho enormes esfuerzos para sostener el ritmo de crecimiento o de funcionamiento del sector estatal durante 1980-85 según los ultimos datos disponibles, no obstante los ingentes impetus restriccionistas provenientes de organismos internacionales de crédito y banqueros privados e ideólogos del neoliberalismo.

Entre esos mismos años, según una revisión hecha del "Presupuesto del Poder Judicial", su personal aumentó muy poco: de 2.806 hasta 2.912 (aunque pensamos que esta última cifra podría ser mayor ligeramente hasta sobrepasar los 3.100 empleados), es decir, apenas un 3.8%, muy por debajo del crecimiento cumulativo de la población, lo que revela una política restrictiva de nombramientos, que vista aisladamente no puede juzgarse como conveniente o inconveniente para el manejo de la administración de justicia, sobre todo con base en la perenne queja de que existen muy pocos magistrados y jueces, muy pocas salas todas con exceso o sobrecarga de "circulante", y muchos servicios están mal atendidos o saturados en cuanto al número, calidad y condición laboral del personal (incluyendo motivación y eficiencia muy bajas). Algo parecido puede verse en el hecho de que entre 1980 y 1985 las fiscalías de juicio permanecen en el mismo número: 4. Las agencias fiscales apenas pasan de 25 a 29 y las demas unidades judiciales de 22 a sólo 28.

No ocurre lo mismo con las cifras del presupuesto global en dicho Poder, entre 1980 y 1985, el cual se elevó de 279.5 millones de colones a 1.293,9 o sea, un 363%, muy por encima de la tasa de inflación cumulativa que, según nuestros cálculos, fue de un 192.5% si nos atenemos a cifras elaboradas con base en datos del Banco Central para el mismo período. Lo interesante es, además, el percibir que ciertos rubros estuvieron muy por encima de ese crecimiento promedial. Servicios personales llegó a un 374% de aumento, servicios no personales a un 662%, materiales y suministros a un 511%, construcciones y mejora, a un 515%, para mencionar sólo unos cuantos.

Al igual que el resto del Estado costarricense, el Poder Judicial no fue, pues, abatido por la crisis del quinquenio y aunque no podemos asegurarlo, por no contar con un detallado estudio comparativo del conjunto del sector público, podríamos llegar al juicio diametralmente opuesto, de que pudo haber vivido una buena coyuntura. En fin, puede dudarse que tenga problemas

por insuficiencia de recursos y la sugerencia que podría ofrecerse es que la estructura del reparto de recursos en ausencia de mecanismos de planificación institucional y presencia de fuertes pre.iones por aumentos salariales, este por sí mismo provocando desequilibrios que un estudio fáctico, de corte estructural y financiero, quizas revelaría con mayor claridad y justeza. Aquí se deja solo la inquietud planteada, así como la necesidad de introducir en el cuadro de situacion a la policía administrativa, al Ministerio de Seguridad y al de Justicia encargado de la administracion penitenciaria, lo que no nos es posible hacer en esta parte del estudio, apenas exploratoria.

Si se vuelca la atencion hacia el volumen de la actividad judicial al menos en dos campos, civil y penal, siguen presentandose tendencias a su incremento y masificacion en el quinquenio. Remataremos el estudio señalando una corta acumulacion de desajustes o insuficiencias en otros ámbitos menos gruesos de dicha actividad, pero los cuales, sin embargo, en un futuro cercano, podrian ser vivero propicio al estallido de una infinidad de crisis aditivas o "mini-crisis" en el ordenamiento jurídico que en este momento no pueden dejarse pasar por alto, al menos con menciones e indicaciones de su naturaleza.

Las primeras cifras globales del movimiento procesal nos revelan un aumento muy fuerte del número de asuntos tramitados por el Poder Judicial, que rayaba en los 50.000 anuales al iniciarse la década del 70 y que cubriendo todas las materias, había llegado exactamente en el año 1978 a 239,071; de allí sigue subiendo fuertemente hasta 283,530 en 1980. A partir del inicio de la década la actividad continúa en un alto nivel, pero oscilante, y se nota una inclinación a aumentar a partir de 1984. Podríamos atribuir la baja posterior al año 1980 a una respuesta coyuntural al ciclo de la crisis global, con un descenso del número de juicios civiles, contenciosos y laborales; con estabilidad de los juicios por pensiones y aumentos leves, aunque consistentes, de los casos penales, y se nota una oscilación de las contravenciones, que terminan ubicándose en el nivel bastante elevado que sobrepasa ligeramente las 100,000 anuales.

Recuérdese que en el caso de las estadísticas penales, por el sistema utilizado en los juicios, se producen duplicaciones, lo que podría implicar una reducción de los casos para 1984 a unos 38.800 según estimaciones realizadas; sin embargo, esto no desvirtúa la presencia de un aumento por encima del que tuvo la población entre 1983-84 de 2,640 juicios, equivalente a un 7,30%. De todas formas, si se nota un repunte en la actividad penal por medio de otros indicadores: el número de casos entrados a las agencias fiscales y alcaldías penales saltó de 37.692 en 1980 a 43,238 en 1985 (14,7% de incremento); el de los casos entrados a la OIJ en ese mismo período saltó de 17,494 a 23,248 (33%); y en general los asuntos de policía lo hicieron de 30,547 en 1981, a 42,345 casos en 1984, o sea en un 39%, aunque a partir de 1982, parte del aumento debe atribuirse a cambios introducidos por las

reformas hechas al Código Penal. Con alarma en el diario **La Nación** del 16 de febrero de 1986, se informó, con base en datos del OIJ, que los delitos contra la propiedad habian aumentado en el último año un 15% en el área central de San José: de 1,045 a 1,210, supuestamente por deficiencias de la prevención.

Nótese por otra parte que en la materia civil, los casos entrados a juzgados y alcaldías en 1978 fueron de 51,647 y para 1980 se habían elevado a 61,563. Luego la actividad oscila entre 1980-84 y se recupera en el último año, lo que da una idea aproximada del flujo de casos reinante en un ámbito como el civil donde la multiplicación del movimiento depende del grado de la actividad privada económica, debido al caracter mismo del derecho privado que reacciona muy directamente a la complejidad de las relaciones sociales y conflictuales, fenómeno que se hace posible precisamente por su íntima (pero opacada) conexion con los fenómenos de la produccion y la distribucion, y muy en particular como se ha detectado últimamente, con los cobros por incumplimiento de obligaciones.

La lentitud con que se mueven los trámites judiciales apegados a los canones tradicionales de la justicia conmutativa, hace que muchas veces las respuestas ante el ciclo sean dilatadas o tomen direcciones disimuladas en sentido contrario, en la medida en que el derecho civil es una arma defensiva del régimen de la propiedad privada y que, en la fase mas negativa del mismo, puede replegarse en su parsimonia tradicional, para contribuir desde su trinchera, a superar las dificultades del capital en el corto plazo y ayudar así indirectamente, a una esperada recuperación más alentadora de sus vínculos con las transacciones de la economía privatista en la fase pujante del ciclo.

En el área penal se tomaron medidas de renovación en la dogmática y el proceso, en la primera mitad de la década pasada, y se inaugura con ello una serie de innovaciones descongestionadoras del proceso para hacer frente al fenómeno de la masificación.

Esto ha llevado a plantear, en el terreno penal y ahora también en el civil -para no mencionar otros campos que nos llevaría mucho tiempo y espacio abordar como el laboral y el contencioso-administrativo-, el problema de la funcionalidad de la administración de justicia, de sus estructuras organizativas y sus antiguos fundamentos lógico-procedimentales, rígidos y positivistas, inquisitoriales e intimidadores, los cuales desafortunadamente no desaparecerán sólo por cambios en la normativa civil o penal, sino también y mucho más, por la acción y la voluntad humana de quienes ejercen el derecho en el país, una vez que se abran las oportunidades históricas y algunos cambios formales como los anotados.

Casi lo mismo que hemos señalado para la justicia civil, lo podríamos afirmar punto por punto para la nueva justicia laboral

y contencioso-administrativa, donde las fallas de los sistemas procesales son responsables de una generalizada justicia ineficiente, y por tal razón, injusta en muchos aspectos por su insuficiencia para responder a los problemas de la masificación y la saturación procesal, dentro de un contexto nacional (e internacional) donde todavía no se vislumbra una salida sostenida y certera de la grave crisis económica que amenaza acercarse a casi una década de duración.

NOTAS

1. Entendemos por "ordenamiento jurídico" la existencia de una **comunidad política** (principalmente estatal y relativamente centralizada) capaz de resolver sus conflictos por medio de un **sistema** de normas y directivas codificadas dentro de las cuales existe (o se pretende que exista) una serie de conexiones lógico funcionales que permitan deducir interpretaciones con un cierto grado elevado de coherencia, predecibilidad e instrumentalidad. La **administración de justicia** entendida en un sentido amplio sería un conjunto de estructuras, prácticas y concepciones ideológicas mediante las cuales se trata de poner en vigencia un determinado ordenamiento jurídico e incluye, además de éste a la función legislativa del establecimiento del derecho; la protección de la seguridad personal y del orden público como función de vigilancia, prevención y policía; y la defensa judicial, garantizada y pronta, de los derechos adquiridos de ciudadanos y grupos sociales dentro de un territorio determinado donde el uso arbitrario de la fuerza física ha sido controlado (preferentemente por el Estado).

2. Al contrario de una concepción "normativista", aquí se adoptó una de corte sociológico, con la cual se busca captar el derecho como tal y su **expresión**, por medio de un ordenamiento jurídico y su correspondiente aparato de administración de justicia formal, en relación con la necesidad y las tareas de resolver conflictos inter-personales y sociales de **intereses** en el seno de una comunidad política que, como la costarricense, comenzó un largo y bastante exitoso proceso de auto-organización estatal y jurídica a partir del ordenamiento que le fue dado como parte del sistema colonial español -en especial a partir de la Constitución de Cádiz de 1812, luego a partir de un propio Pacto de Concordia y la Constitución Federal Centroamericana, de la cual se apartó desde 1838 y más definitivamente en 1849, cuando el país se declaró formalmente como República y como Estado soberano reconocido por las naciones más poderosas del mundo Occidental de la época-. La estabilización del marco normativo de este ensayo no quedó plenamente alcanzada sino hasta que cedió la preponderancia del patrimonialismo, de los municipios y las luchas intestinas entre fracciones de la emergente "oligarquía cafetalera"; es decir, a partir del ascenso al poder del General Tomás Guardia y la fundación de un avanzado Estado Liberal de Derecho, en el último tercio del siglo XIX. Para detalles y profundización de estos aspectos, que aquí solo podemos señalar de paso, 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.

3. 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" que sustituyó a los mecanismos de tipo militar-represivo muy comunes hasta que logro estatuirse un Estado y orden jurídicos liberales; así como al sistema de partidos caudillistas pero eficaces, el cual se hizo posible a partir de 1889 coincidiendo con el resto legal y practico a la organización de oposiciones políticas, pueden ser consultadas en la obra de VEGA CARBALLO, José Luis, **Poder político y democracia en Costa Rica** San José: Editorial El Porvenir, 1982. OBREGON LORIA, Rafael, **De nuestra historia patria: hechos militares y políticos** San José: Imprenta Nacional, 1981.

4. 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". En: **Revista Judicial**, San José, No.16, noviembre de 1970.

5. 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, Jorge R., **Op.cit.**, especialmente el Capítulo II: "Evolución histórica del Poder Judicial en Costa Rica", págs.35-58.

6. 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 posterior 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.

7. Los cambios que progresivamente fueron dándose dentro de esa estructura básica quedan bien ilustrados, así como la orientación general a que obedecieron, en la tesis de licenciatura de GONZALES VOLIO, Eloy, **Historia de la Corte Suprema de Jusiticia, 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: EUNED, 1981, en los capítulos referentes a Costa Rica.

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

9. Para un amplio análisis del conflicto, además de la obra citada arriba de Bell, puede acudirse al estudio de ROJAS BOLAOS 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.

10. 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 POCHET, Carlos, **et al**, **La evolución del sufragio en Costa Rica**, 2 tomos, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 1980.

11. JIMENEZ, Mario Alberto, **Op.cit.**, págs. 154-155.

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

13. GUTIERREZ, Carlos José, **El funcionamiento del sistema jurídico** San José: Editorial Juricentro, 1979, págs. 155-156.

14. 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 de 1984 y ORTIZ ORTIZ, Eduardo, "Costa Rica: Estado Social de Derecho," **Revista de Ciencias Jurídicas**, No.29, mayo-agosto de 1976.

15. Véase de GUTIERREZ, Carlos José, "La Cúpula Judicial", **Revista Judicial**, No.21, año VI, setiembre de 1981.

16. 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.

17. Sobre la naturaleza de estos cambios referidos a Costa Rica, véanse las obras de VEGA CARBALLO, José, **Hacia una interpretación del desarrollo costarricense. Ensayo Sociológico** San José: Editorial Porvenir, 6a. edición, 1986, especialmente los dos últimos capítulos, y concretamente sobre las variables que inciden sobre los patrones del comportamiento criminal

costarricense el artículo de BENAVIDES LOPEZ, Virgilio, "Panorama delictivo costarricense: población y factores socio-económicos". **Revista Judicial**, año IX, No.32, mayo de 1985; así como también de CASTILLO, Enrique, "El funcionamiento de la administración de justicia penal en Costa Rica", **Revista de Ciencias Jurídicas**, No.42, setiembre-diciembre de 1980.

18. 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 DENGO, 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; "Autonomía administrativa costarricense", Idem, No.8 noviembre 1966; y MURILLO, Mauro, "La descentralización administrativa en la Constitución Política", **Revista de la Contraloría General de la República**, No. 24, 1978.

19. Véanse los cuadros en la obra de GUTIERREZ, Carlos José, **Op. cit.**, Nos. II-4 y II-5, págs. 61-67.

20. Con referencia a estas cuestiones es relevante el trabajo de ROMERO PEREZ, Jorge Enrique, "El Estado y el Derecho Procesal Administrativo", **Revista de la Contraloría General de la República de Costa Rica**, año IV, No.10, marzo de 1970.

21. Sobre este hecho crucial para entender la moderna evolución del Poder Judicial y de la administración de justicia en general, 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.

22. GUTIERREZ, Carlos José, **Op.cit.**, págs.158-172.

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

24. Hay señalamiento de indicadores de estas 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, Jorge Rhenán, **La clase política del Poder Judicial en Costa Rica**, especialmente en los títulos II y IV; así como en el artículo de GUTIERREZ, Carlos José, **La cúpula judicial, Op.cit.**

25. GUTIERREZ, Carlos José, "Los jueces en Costa Rica: hipótesis y sugerencias para su estudio", **Revista de Ciencias Jurídicas**, No.22, setiembre de 1973, pag. 133.

26. 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 S.M. Lipset y Aldo Solari, 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 de 1970. Demas está decir que esta sucesión y acumulación de dificultades, entrabamientos 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 con meridiana claridad NOVOA MONREAL, Eduardo en su libro **El derecho como obstáculo al cambio social** (México: Editorial Siglo XXI, 1983) y se reafirma de continuo en varios de los 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.

27. Para ello puede consultarse de VEGA CARBALLO, José Luis, "Costa Rica a finales de 1983: Podrá Sobrevivir la Suiza Centroamericana?" En: **Polémica**. San José, Costa Rica, No.12, noviembre-diciembre de 1983.

28. GUTIERREZ, Carlos José, **Op.cit.**, pág.204.

29. CASTILLO, Enrique, **Op.cit.**, pág.211.D.

II. EL SISTEMA DE JUSTICIA

Hecha la anterior reseña histórica de la formacion del sistema de justicia costarricense, se procedera en este capitulo a describir su estado actual.

El concepto de "sistema de administracion de justicia" o de "sistema de justicia", comprende toda forma de ejercicio de actividad jurisdiccional o complementaria de esta, destinada a la resolucion de conflictos y a la aclaracion y definicion de situaciones litigiosas . En este sentido, comprende incluso actividades que no estan a cargo del Poder Judicial e incluye una pluralidad de agencias y órganos del Estado que no constituyen realmente un sistema unitario y coherente, sino un conjunto de subsistemas y de componentes cuya verdadera coherencia no esta en el nivel formal, sino en la confluencia de sus funciones en el marco de la resolución de conflictos. Por ello, la administracion de justicia en Costa Rica es un tema de gran amplitud, cuya perspectiva integral sólo es posible construir inductivamente a partir de todas las manifestaciones de actividad jurisdiccional.

Una primera advertencia es, entonces, la de que su descripcion desborda la descripcion del Poder Judicial, pues se extiende a una serie de entes y órganos que intervienen en la produccion de normas que ayudan en la preparacion de la actividad jurisdiccional, que sirven para ejecutar las decisiones jurisdiccionales, que cumplen algún papel de apoyo a esta función o que realizan actividad jurisdiccional en otros ámbitos estatales o paraestatales .

Si bien es cierto que en este trabajo se abarca un universo más extenso que el del Poder Judicial, pues éste no es más que el componente más importante del conjunto del sistema de justicia, tampoco se pretende alcanzar una descripcion exhaustiva del mismo. El estudio se limita, pues, a la parte formal del sistema, con énfasis en la materia penal. Por consiguiente, quedarán fuera de esta descripcion las entidades y los mecanismos informales de resolución de conflictos, los entes y procedimientos estatales o semi-públicos que realizan alguna actividad de tipo jurisdiccional, tales como los organismos disciplinarios en materias deportivas o -con la excepcion del Colegio de Abogados- en el seno de los colegios profesionales, o los tribunales u órganos de conciliación o de resolución de conflictos de carácter laboral en la esfera interna de algunas instituciones.

A. ORGANIZACION POLITICO-ADMINISTRATIVA DEL ESTADO

En Costa Rica, la Constitución vigente de 1949 establece una organización político-administrativa centralizada, en donde la autoridad gubernamental está concentrada a nivel nacional y dividida en tres poderes distintos e independientes: Ejecutivo,

Legislativo y Judicial. Esta estructura se encuentra complementada por el Tribunal Supremo de Elecciones, que en materia de su competencia ha venido a constituir un cuarto poder. El tipo de organización política a nivel provincial y local es débil y posee un poder administrativo restringido y limitado por ley.

La Constitución, asimismo, confiere una condición de autonomía funcional a las denominadas instituciones autónomas del Estado subordinadas al Poder Ejecutivo (Banco Central, los otros Bancos del Sistema Bancario Nacional, la Caja Costarricense de Seguro Social, el Consejo Nacional de la Producción, el Instituto Nacional de Seguros, el Instituto Costarricense de Electricidad, las universidades públicas del país, el Patronato Nacional de la Infancia, el Instituto de Desarrollo Agrario, etc). Estas instituciones, a pesar de gozar de independencia administrativa, están sometidas a la ley en materia de gobierno y el Presidente de la República influye decisivamente en ellas, por medio de directrices y mediante el nombramiento de sus directivos, salvo en el caso de las universidades.

En Costa Rica, la función normativa corresponde en primera instancia al Poder Legislativo. Es la Asamblea Legislativa el órgano encargado de la producción de las leyes. En segundo término el Poder Ejecutivo es fuente de normatividad mediante actos de fuerza inferior a ley, denominados decretos o reglamentos.

La función ejecutiva es ejercida en el nivel nacional por el Poder Ejecutivo y las instituciones autónomas. En el nivel provincial ésta función es casi nula pues los gobernadores de provincia carecen de importancia política y jurídica y sus potestades son sumamente limitadas (celebración de matrimonios civiles, autorizaciones para realización de ferias y establecimiento de juegos, etc). En los cantones, esta función es ejercida someramente por los gobiernos locales, denominados "municipalidades". Los integrantes de estos gobiernos son designados por elección popular cada cuatro años, al igual que el Presidente de la República y los diputados. Sus funciones y su importancia han decrecido con la aparición de las instituciones autónomas, que poco a poco, han ido asumiendo sus funciones, así como con el surgimiento de organizaciones comunales, tales como las Juntas de Desarrollo Comunal, que les han sustraído funciones en muchos lugares.

La función jurisdiccional es prácticamente un monopolio del Poder Judicial. La Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo poseen funciones muy limitadas en este campo, como más adelante se analizará en todo detalle. A su vez, este monopolio se rompe respecto del Tribunal Supremo de Elecciones, el cual posee la función jurisdiccional en materia electoral. En el nivel provincial y cantonal no existe delegación de esta función en los gobernadores o en las municipalidades del país. El Poder Judicial

conserva el monopolio de la función y sólo subdivide su ejercicio dentro de su misma estructura jerárquica.

B. ORGANOS INVOLUCRADOS EN LA PRODUCCION NORMATIVA

1. Asamblea Legislativa:

En Costa Rica la Asamblea Legislativa es la representante del pueblo y el único organismo con poder de legislar en su nombre. Al ser asimismo el representante de las fuerzas políticas de la nación, es el órgano de discusión política permanente y cumple funciones de control político sobre las actividades del Poder Ejecutivo.

a) Funciones

La Asamblea Legislativa tiene como funciones exclusivas promulgar las leyes de la nacion, aprobar el presupuesto nacional, establecer impuestos, autorizar al Poder Ejecutivo a declarar el estado de emergencia nacional y suspender ciertas garantías individuales hasta por treinta días (inviolabilidad de domicilio, privacidad de documentos y comunicaciones, libertad de tránsito, derecho de reunión, derecho de asociación, libertad de expresión, derecho de información sobre asuntos de interés general). La Asamblea, asimismo, aprueba o rechaza los convenios internacionales, autoriza empréstitos y otorga permiso para la entrada de tropas extranjeras o para la estadía de naves y buques de guerra en los aeropuertos y puertos del país.

Dentro de sus funciones, la Asamblea realiza algunos actos que se encuentran íntimamente en relación con la administración de justicia. Es ella la que nombra los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y crea los tribunales judiciales del país. Es el órgano estatal que otorga la amnistía o indulto general por delitos políticos, con excepción de los electorales. Tiene el poder de interpelar a los Ministros de Estado y censurarlos cuando los considere culpables de haber realizado actos ilegales o inconstitucionales o de haber dañado el interés público. Es además, la encargada de admitir o rechazar las acusaciones que se interpongan contra el Presidente o Vicepresidentes de la República, los miembros de los Supremos Poderes, los Ministros, Diplomáticos y decidir si procede la acción penal, y en tal caso, ponerlos a disposicion de la Corte Suprema de Justicia para juicio. Respecto de estos funcionarios, además, posee el poder de suspenderlos cuando hayan cometido delitos comunes.

Entre la Asamblea y la Corte Suprema de Justicia, la Constitución Política ha establecido una relación de coordinación. La Asamblea debe consultar a la Corte 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. La Asamblea, asimismo, está obligada a enviar a la Corte Suprema de Justicia, para que ésta decida, los proyectos de ley vetados por el Ejecutivo por razones de inconstitucionalidad cuando no comparta

las razones aducidas para el veto.

b) Estructura

La Asamblea Legislativa es un órgano unicameral. El Plenario de la misma actua bajo la direccion de un Directorio compuesto por el Presidente de la Asamblea y dos Secretarios, los cuales pueden ser reemplazados por el Vicepresidente de la Asamblea y por los Prosecretarios respectivamente. Los miembros del Directorio son elegidos anualmente por el Plenario, en su primera sesión, por mayoria absoluta de los diputados presentes.

Por razones de trabajo legislativo, los miembros del Plenario se dividen en seis comisiones permanentes ordinarias, especializadas en razón de la materia (Hacendarios, Gobierno y Administración, Asuntos Económicos, Asuntos Sociales, Asuntos Jurídicos y Asuntos Agropecuarios y Recursos Renovables). El Presidente de la Asamblea Legislativa es quien tiene la facultad de distribuir a los diputados en las distintas comisiones y "procurar dar participacion en ella a todas las fracciones políticas representadas en la Asamblea".

En las comisiones permanentes es en donde verdaderamente se deciden los proyectos de ley y en ellas actúan principalmente los grupos de presión. El Plenario se ha convertido sobre todo en un foro de discusión política, en donde los proyectos de ley que cuentan con dictámenes afirmativos de parte de las comisiones, generalmente se aprueban sin mayor discusión salvo que posean importancia política. Hay además otras comisiones denominadas especiales permanentes (Honores, Libros y Documentos, Redaccion y Relaciones Internacionales). La Asamblea puede integrar otras comisiones especiales para la investigación de temas específicos.

Dentro de la estructura de la Asamblea Legislativa, sobresale un órgano auxiliar, adscrito a ella, pero con independencia administrativa y funcional: la Contraloría General de la República, encargada de ejercer una función de control jurídico contable de toda la actividad pública (véase el organigrama No. 4).

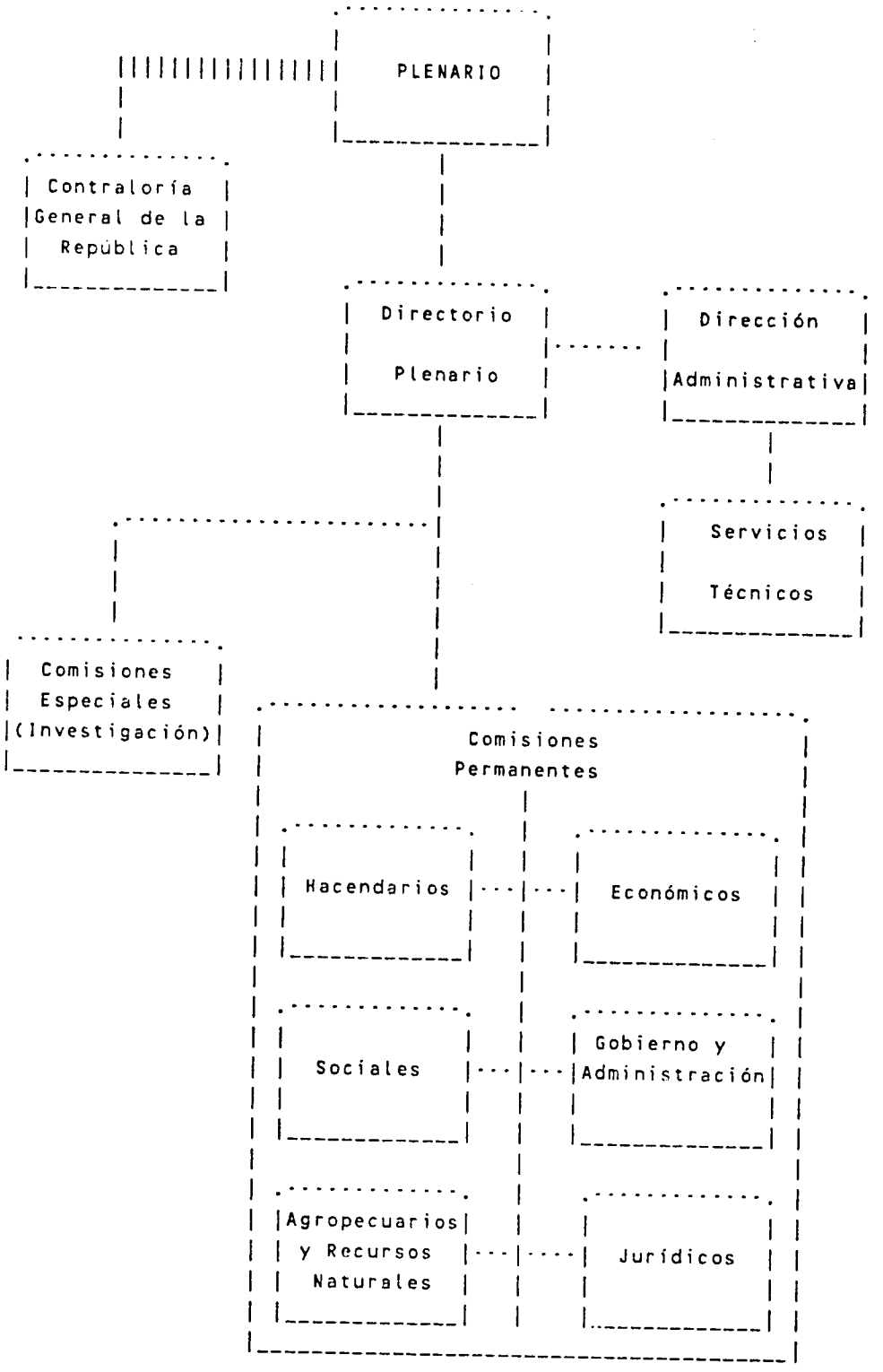
c) Composición

La Constitución Política establece que el Parlamento estará compuesto por 57 diputados.

i. Miembros

Para ser electo diputado se requiere pertenecer a un partido político, además de ser costarricense por nacimiento o por naturalización (con 10 años de residencia, después de haber obtenido la nacionalidad), ser ciudadano en ejercicio y haber cumplido 21 años. Una vez electo y en el ejercicio de su

ORGANIGRAMA No. 4
Asamblea Legislativa
(Estructura Básica)



función, el diputado está sujeto a una serie de prohibiciones: no puede ocupar otro cargo público de elección popular, ni puede realizar actos que le concedan un beneficio, como obtener concesión de bienes públicos o intervenir como director, administrador o gerente de empresas que contraten con el Estado obras, suministros o explotacion de servicios públicos. El incumplimiento de esta norma implica la perdida de la credencial de diputado. No obstante lo anterior, el diputado no está inhibido para desempeñarse como ministro de gobierno, participar en actividades privadas lucrativas y ejercer profesiones liberales.

El diputado goza en Costa Rica de los clásicos privilegios parlamentarios de la irreponsabilidad y de la inviolabilidad. Es irresponsable en cuanto no es sancionable en la via penal ni civil por las opiniones y actos que exprese o realice durante el ejercicio de su mandato, sin importar donde lo haga. Desde su declaracion como diputado, hasta que termine su periodo legal no podrá ser privado de su libertad por motivo penal, sino cuando haya sido suspendido por la Asamblea, salvo en el caso de flagrante delito o cuando renuncie a su inmunidad. Aún en el caso de detención por flagrante delito, la Asamblea puede ordenar su libertad.

En cuanto al salario de los diputados, es en la actualidad semejante al salario base de un ministro de Estado. Ademas de su salario, el diputado tiene gastos de representación, recibe una cuota de gasolina para su vehículo y puede comprar un automóvil exonerado de todo tipo de impuestos.

ii. Nombramiento y destitución

Los diputados son electos por sufragio directo y universal, y su número por provincia está en relacion directa con la población de cada una de ellas. A pesar de que su elección es por provincia, la Constitucion Política dispone que su caracter representativo es nacional. No obstante lo anterior, en la realidad esto no es siempre cierto. Los únicos diputados que en la práctica tienen normalmente carácter nacional son aquellos que ocupan los primeros puestos de la papeleta de la provincia de San José y, en algunos casos, los que encabezan las papeletas de las otras provincias del Valle Central. Los restantes ejercen una representación cantonal. Por razones electorales, el criterio que prevalece en los partidos políticos para elegir candidatos a diputados obedece al número de votantes del cantón que representan. Así, son los cantones de número de electores más significativo los que postulan al mayor número de diputados del país y por ende los que dominan en la Asamblea Legislativa (1).

El diputado no puede ser destituido por razones políticas. En Costa Rica no existe el mandato imperativo para los diputados. El diputado tiene derecho a renunciar de su mandato y puede ser sancionado con la pérdida de la credencial cuando viole las

prohibiciones indicadas anteriormente.

iii. Período de ejercicio

La elección de los diputados es simultánea con la del Presidente de la República. Tanto éste como aquellos permanecen cuatro años en sus cargos. Los diputados pueden ser reelectos en forma no sucesiva, con intervalos de cuatro años.

iv. Partido político a que pertenecen

En Costa Rica, de 1953 al presente, el Partido Liberación Nacional ha llevado a la Asamblea Legislativa 253 diputados de los 489 elegidos hasta la fecha (51.73%). Durante dicho período sólo en dos oportunidades no contó con la mayoría absoluta de la Asamblea. Los restantes 236 diputados han llegado a la Asamblea por los partidos opositores a Liberación Nacional, básicamente por el Unión Nacional, el Republicano Nacional y, en la última contienda electoral, por el recién consolidado Partido Unidad Social Cristiana. Para el período 1986-1990, el Partido Liberación Nacional (de ideología social-demócrata) cuenta con la mayoría absoluta del Parlamento. 29 de los 57 diputados provienen del mismo, mientras que el Partido Unidad Social Cristiana eligió 25, los restantes 3 diputados pertenecen a partidos minoritarios, dos de tendencia izquierdista y uno provincial sin ideología definida.

La Constitución Política dispone que la Asamblea Legislativa nombre a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia por mayoría absoluta de los diputados presentes. Al haber contado Liberación Nacional con esta mayoría absoluta casi en todos los períodos legislativos, cabe afirmar que ha sido este Partido el que ha designado a los magistrados de la Corte en la segunda mitad del siglo xx (2).

v. Composición ocupacional

En Costa Rica es el de abogados el grupo profesional de mayor representación en la Asamblea Legislativa. En un estudio realizado sobre las profesiones de los diputados de 1970 a la fecha, el 24.2% de los mismos resultó ser abogado. En un segundo lugar se situaron los maestros y profesores (15.8%), seguidos muy de cerca por los agricultores y empresarios agrícolas (14.4%). Los médicos ocuparon un cuarto lugar (9.1%) y los empresarios el quinto (5.9%). Sólo unos pocos economistas (3.16%), historiadores (1.7%), sindicalistas (1.7%) y politólogos (0.3%) han llegado a la Asamblea durante el período indicado. De lo anterior cabe deducir que los abogados son el grupo profesional que más se ha dedicado a la actividad política y que por ende más ha tenido que ver con la formación del actual Estado costarricense. La participación de los maestros, profesores, agricultores y empresarios agrícolas también ha sido significativa (3).

d) Comisiones legislativas relacionadas con el sistema de justicia

Todo proyecto de ley antes de ser aprobado por el Plenario de la Asamblea Legislativa, requiere ser estudiado por una de las comisiones permanentes, salvo en aquellos casos en que se le dispense de este trámite.

i. Funciones

Tres comisiones permanentes son las encargadas de estudiar los proyectos de leyes referentes a la administración de justicia: la de Asuntos Hacendarios, la de Sociales y la de Jurídicos.

La Comisión de Asuntos Hacendarios se ha convertido en los últimos años en la comisión permanente más importante de la Asamblea Legislativa. El partido que cuenta con la mayoría parlamentaria y que por lo tanto ha designado al Presidente de la Asamblea, trata de colocar al mayor número de diputados en esta Comisión. En la misma se tramita el presupuesto nacional y por ende es donde se manejan las partidas específicas o sumas de dinero que se destinan a las comunidades. El fenómeno de "cantonización" ha llevado a que los diputados se hayan dedicado a la atención prioritaria de los problemas comunales de su cantón y de su clientela electoral, en detrimento de la discusión y eventual promulgación de leyes de proyección nacional, algunas de las cuales, están relacionadas con la administración de justicia.

La Comisión de Hacendarios incorpora, asimismo, normas generales al presupuesto. Estas normas, en un inicio, sólo se referían a materias presupuestarias, pero con el tiempo fueron degenerando y en la actualidad han pasado a regular cualquier tipo de asunto, y se han convertido en una importante fuente de la legislación ordinaria del país. Esta práctica, aunque inconstitucional (4) es aceptada por todos los partidos políticos ya que, mediante ella, satisfacen una serie de compromisos adquiridos con diferentes grupos de presión y se regula una serie de materias en forma más rápida, sin mucha discusión en el Plenario. Debe recordarse que la discusión del presupuesto en el Plenario siempre se realiza bajo gran presión por razón del tiempo y se termina aprobándolo sin una discusión pormenorizada. Así, las normas generales de presupuesto se aprueban en bloque, sin entrar en mucho detalle sobre su contenido.

Debe además mencionarse que el predominio del Partido Liberación Nacional en el Poder Ejecutivo y en la Asamblea Legislativa, en especial en la Comisión de Asuntos Hacendarios, ha llevado a que ésta se haya convertido en la que tramita los proyectos de mayor urgencia e importancia para el Ejecutivo. Todos los aspectos señalados marcan una diferencia cualitativa entre esta Comisión y las demás.

La Comisión de Asuntos Sociales se relaciona con la administración de justicia por cuanto estudia los proyectos de ley relativos al régimen laboral, de seguridad social y de protección de los empleados del sistema de justicia.

La Comisión de Asuntos Jurídicos es la comisión permanente de menos importancia política en la Asamblea. Es la encargada de conocer proyectos de caracter técnico jurídico. Casi siempre ha sido integrada en su totalidad por representantes de los partidos opositores a Liberación Nacional y considerada como una especie de exilio, lo que le ha valido el sobrenombre de "La Siberia". Llama la atención la colaboración que esta Comisión ha brindado al Poder Ejecutivo, estudiando seriamente proyectos de carácter tecnico jurídico y no siendo un obstáculo para la labor del gobierno.

ii. Estructura:

Las comisiones permanentes sesionan periódicamente bajo la dirección de un Presidente elegido entre sus miembros. El procedimiento de debate es simple y flexible. Al contrario de lo que ocurre en el Plenario, en las comisiones se trabaja generalmente dentro de un clima de tolerancia entre los diferentes partidos políticos.

iii. Composición:

Cada comisión está compuesta por nueve diputados, con excepción de la de Asuntos Hacendarios que cuenta con once. La composición partidista de las comisiones está determinada por el partido que obtiene la mayoría parlamentaria.

iv. Personal de apoyo técnico:

Las comisiones cuentan con escaso apoyo técnico. El Departamento de Servicios Tecnicos de la Asamblea Legislativa no está organizado para brindar, de manera permanente, asesoramiento técnico especializado a cada una de las diferentes comisiones. Solo la Comisión de Asuntos Hacendarios posee un analista de presupuestos. Para hacer frente al escaso apoyo técnico, las comisiones frecuentemente invitan a personas conocedoras para que les expresen sus criterios sobre un determinado proyecto de ley en estudio. Asimismo, de hecho, los partidos mayoritarios proporcionan asesoramiento técnico a sus diputados.

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 ha dado financiamiento para él.

e) Descripción del proceso de elaboración normativa

En Costa Rica, el proceso de elaboración normativa presenta cuatro etapas: 1a, iniciativa, 2a, discusión, 3a, aprobación y 4a, sanción y publicacion.

La primera etapa se inicia con la presentacion de un proyecto de ley a la Asamblea: en la epoca de sesiones ordinarias (seis meses, dividos en dos periodos: de 1 de mayo al 31 de julio y del 1 de setiembre al 30 de noviembre), la iniciativa para presentar un proyecto de ley puede provenir del Ejecutivo o de los propios diputados y la epoca de sesiones extraordinarias, salvo las excepciones previstas por la Constitucion Politica, solo se conocen los proyectos remitidos por el Ejecutivo. El proyecto de ley puede proponer la modificacion, la supresión o la interpretacion de una ley preexistente o la creación de una nueva.

En la práctica, en periodos donde el Poder Ejecutivo y el Legislativo han estado en manos del mismo partido, el mayor porcentaje de proyectos de ley presentados a la Asamblea ha provenido del Ejecutivo. En cambio, al producirse una diferencia de criterio entre ambos poderes, el mayor porcentaje de inciativa de proyectos de ley corresponde a los diputados. Para explicar este fenómeno, en un estudio realizado por el Lic. Carlos José Gutierrez sobre el tema, éste cita como ejemplo de periodos con alta iniciativa de los diputados los de 1958-1961 y 1966-1969. En ellos el Poder Ejecutivo estaba en manos de un partido opositor a Liberación Nacional, pero éste tenia la mayoria legislativa. Asimismo, el periodo 1970-1974, cuando el Poder Ejecutivo y el Legislativo estuvieron en manos de Liberación Nacional, fue señalado como ejemplo de un periodo en el que predomino la iniciativa del Ejecutivo (5).

La segunda fase, la de discusión, se da tanto en las comisiones como en el Plenario. Presentado el proyecto de ley, este es remitido a una de las comisiones permanentes para estudio. Luego de agotarse la discusión, la comision respectiva elabora un dictamen de mayoria afirmativo o negativo y uno o varios informes de minoria, que pueden ser afirmativos o negativos. Seguidamente el proyecto con los dictamenes adjuntos se pasa a Plenario para discusion en tres debates, que deben realizarse en dias distintos.

Discutido el proyecto en tercer debate, da comienzo la tercera etapa del proceso. El proyecto se somete a votacion, y si obtiene la mayoria de votos exigida por la Constitucion Politica para aprobación, se da por aprobado. Generalmente la aprobación de una ley se obtiene con mayoria 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 envio del proyecto aprobado al Poder Ejecutivo para que este lo sancione o lo vete. Si el Poder Ejecutivo acepta el proyecto, lo sanciona y ordena su publicación, luego de la cual el proyecto se convierte en ley de la Republica. Si el Ejecutivo rechaza el proyecto, deberá vetarlo por razones de oportunidad o inconstitucionalidad y remitirlo nuevamente 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 asi 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).

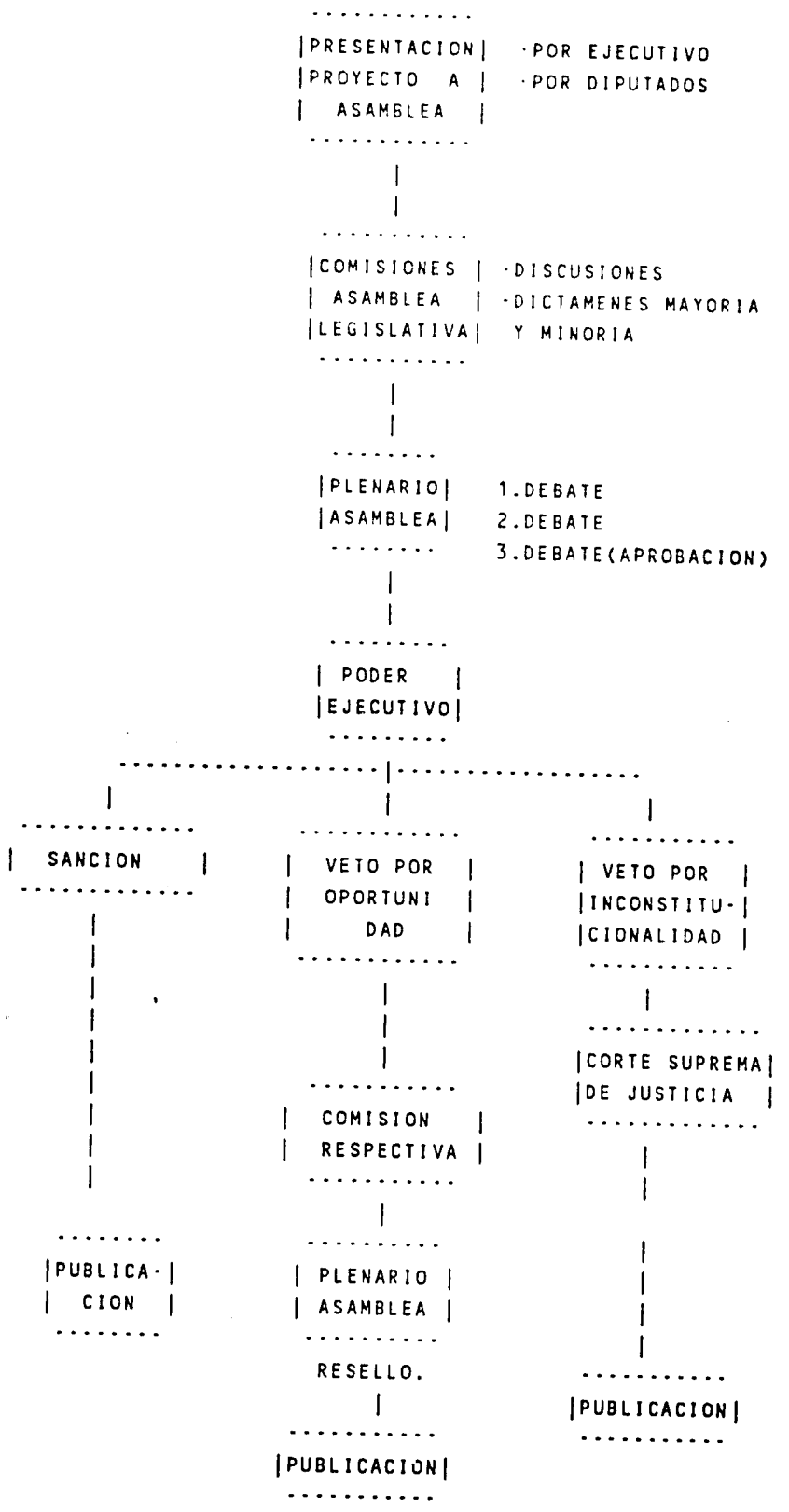
f) Proceso de determinación del presupuesto del Poder Judicial

La Constitución Politica dispone que en el Proyecto de Presupuesto Nacional (6) se le asignará al Poder Judicial una suma no menor del seis por ciento de los ingresos ordinarios calculados para el año económico. Cuando esta suma resultare superior a la requerida para cubrir las necesidades fundamentales de ese Poder, se incluira la diferencia como exceso, con un plan de inversion adicional para que la Asamblea determine lo que corresponda. Este sistema fue aprobado en 1957 y tiene como objetivo garantizarle al Poder Judicial una verdadera autonomia económica.

El proyecto de presupuesto del Poder Judicial, una vez elaborado por éste, es remitido al Ministerio de Hacienda para su inclusión en el proyecto de presuesto nacional y su posterior envio a la Asamblea Legislativa. La Comisión de Asuntos Hacendarios, como ya se indicó anteriormente, es la encargada de estudiarlo y remitirlo al Plenario con los dictámenes de opinion correspondientes. El 30 de noviembre del año en curso necesariamente debe estar aprobado el presupuesto nacional y no puede ser objeto de veto de parte del Poder Ejecutivo, a pesar de que se le incluyan modificaciones sustanciales. Las normas generales de presupuesto, que no sean de naturaleza económica, se ven excluidas de esta perrogativa y el Poder Ejecutivo está facultado para vetarlas.

FLUJOGRAMA No. 1

La formación de las leyes en Costa Rica



g) Produccion normativa:

La producción legislativa de la Asamblea ha disminuido sustancialmente, en especial si se la compara con la producción anterior a los años setenta, cuando en el promedio anual era de 154 proyectos de ley aprobados y hubo años en donde el número de proyectos aprobados pasó de los doscientos (7). En los últimos seis años, 1981 resulto ser el año mas productivo (164 leyes) y 1985 el menor (36 leyes)(véase cuadro No. 1). Ambos años fueron de plena efervecencia electoral pero en 1985 la producción disminuyó a casi un quinto de la producción de 1981. La disminucion significativa en la produccion de leyes contrasta notablemente con el aumento ocurrido en la produccion de normas generales de presupuesto. En 1985, en el presupuesto aprobado para 1986, estas 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.

La producción legislativa se encuentra también condicionada por el número de proyectos de ley que se presenten a conocimiento de la Asamblea Legislativa. 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 mas 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 (véase el cuadro No. 1).

Es necesario señalar que, conforme a la reglamentación vigente en la Asamblea, los proyectos de ley que no han sido aprobados en dos años son enviados a archivo y los que no han cumplido ese término quedan pendientes. Debe advertirse que el criterio cuantitativo no es el único válido para medir la eficiencia de la Asamblea, ya que a ésta pueden sometérsele proyectos de gran complejidad jurídica y de difícil tramitación; sin embargo, en los últimos años, esto pareciera no haber ocurrido en Costa Rica.

CUADRO No. 1

Producción Legislativa: Proyectos de Ley Presentados y aprobados (1980-1985)

Año	Proyectos Presentados	Proyectos Aprobados
1980	nd	138
1981	nd	164
1982	148	129
1983	253	99
1984	178	44
1985	138	36
TOTAL	717	610

nd: No hay datos

Fuente: Asamblea Legislativa. Archivos Asamblea Legislativa

h) Modalidades y frecuencia de la intervención de los grupos de presión en el proceso de elaboración normativa

Son pocos los estudios que se han realizado sobre el tema y en general datan de una década atrás (8). Sin embargo, tomando en cuenta algunas de las observaciones señaladas en los mismos y en apreciaciones directas sobre la Asamblea Legislativa, cabe afirmar que las presiones sobre el Parlamento provienen de grupos ubicados en distintos niveles de la estructura social y territorial: asociaciones comunales, cámaras y asociaciones patronales, colegios profesionales, sindicatos, cooperativas, colegios profesionales, la Iglesia Católica, las universidades y otros.

Normalmente, las presiones de los grupos que poseen una representación nacional-sectorial se dirigen a los llamados diputados nacionales que encabezan las papeletas de las provincias del área central del país. Los grupos netamente comunales recurren en general al diputado de su cantón.

En el sistema político costarricense, los partidos políticos cumplen una función primordialmente como organizaciones electorales, cuya actividad disminuye notablemente una vez pasadas las elecciones. Este funcionamiento del sistema ha dado lugar a que los grupos de presión, al finalizar la campaña electoral puedan asediar libremente a los miembros del Parlamento, los cuales al no contar con el respaldo de

estructuras e intereses orgánicamente definidos por un partido, se convierten en presa fácil de intereses locales y sectoriales. De este modo, la intensidad de la actividad de los grupos de presión resulta ser proporcionalmente mayor cuanto menor es la actividad que desplieguen los partidos políticos y cuanto menor sea la posibilidad de estos de llegar a acuerdos con el Poder Ejecutivo respecto a decisiones y planes nacionales de desarrollo.

Los grupos de presión operan principalmente en las comisiones permanentes de la Asamblea Legislativa y de ahí llegan directa y personalmente a los diputados, mediante nexos familiares, profesionales, de amistad y de compadrazgo político. Sin embargo, los grupos de presión a veces también actúan sobre el Plenario, utilizando los medios de comunicación colectiva u organizandose en grupos con pancartas que esperan hasta la aprobación de sus demandas.

NOTAS

(1) VENTURA, Manuel. "Algunos aspectos de la representación política legislativa", Tesis de grado, Universidad de Costa Rica, 1974, págs. 40-41.

(2) SEGURA, Jorge Rhenán, en "La clase política y el Poder Judicial en Costa Rica", Editorial Universidad Estatal a Distancia, San José, Costa Rica, 1982, p.96. Véase criterio semejante en la opinión de Lic. Iver Romero citada por el autor.

(3) FISHMAN ZONSINSKI, Luis, "La participación del abogado en los supremos poderes (1948-1971). Análisis de nueve variables", tesis de grado, Universidad de Costa Rica, 1971, págs. 46-51. En esta tesis se indican como porcentajes de abogados en la Asamblea Legislativa de 1949 a 1974 los siguientes: 1949-1953 un 31.7%, 1953-1958 un 29.3%, 1958-1962 un 22.9%, 1962-1966 un 25.9%, 1966-1970 un 26.3%, 1970-1974 un 21%.

(4) Resolución de la Corte Plena de las 15:00 horas del 14 de julio de 1982.

(5) GUTIERREZ, Carlos José, **El Funcionamiento del Sistema Político**, San José. Editorial Juricentro, 1979.

(6) El Presupuesto Nacional no comprende todo el sector estatal; no incluye los presupuestos de las instituciones autónomas.

(7) GUTIERREZ, Carlos José, op.cit., págs. 90-91.

(8) Véanse: ARIAS, Oscar. **Grupos de presión en Costa Rica**. San José: Editorial Costa Rica, 1971; BAKER, Christopher, "Costa Rican Legislative Behavior in Perspective", tesis doctoral, Universidad de Florida, 1973; BAKER, Christopher, "La Asamblea Legislativa en Costa Rica: una evaluación preliminar de su función decisoria", **Revista de Ciencias Jurídicas**, No. 18, 1971; DENTON, Charles, **Patterns of Costa Rican Politics**, Boston,: Allyn y Bacon, 1971; MUÑOZ, Hugo, **La Asamblea Legislativa en Costa Rica**, San José: Editorial Costa Rica, 1981.

2. Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo es el órgano estatal encargado de la acción de Gobierno y la administración del Estado. En Costa Rica es ejercido por el Presidente de la República y los Ministros de Gobierno.

a) Funciones

Algunas de las funciones del Poder Ejecutivo las realiza exclusivamente el Presidente de la República, tales como nombrar y remover libremente a los Ministros de Gobierno, representar a la Nación en los actos de caracter oficial, dirigir y coordinar el Gobierno y ejercer el mando supremo de la fuerza pública. Otras funciones las realiza el Presidente con todos sus Ministros, reunidos en el Consejo de Gobierno. Así, es el Consejo el que nombra a los representantes diplomáticos, a los representantes de las intituciones descentralizadas y resuelve todo lo que el Presidente somete a su consideración. El Consejo de Gobierno es de hecho el organo de consulta y decisión de los asuntos más graves del Gobierno. El Presidente de la República con el ministro correspondiente cumple, asimismo, con otras funciones como las de proponer proyectos de ley a la Asamblea Legislativa; decidir los asuntos que se enviarán a las sesiones extraordinarias del Organo Legislativo; otorgar la sanció· a las leyes y ordenar su publicación; además en caso de no estar de acuerdo con un proyecto de ley aprobado por la Asamblea, oponerse al mismo mediante el ejercicio del veto; dirigir las relaciones exteriores; acordar la firma de convenios internacionales y disponer la recaudación y administración de las rentas nacionales.

El Poder Ejecutivo realiza una serie de funciones específicas intimamente relacionadas con el sistema de administración de justicia. Otorga el derecho de gracia o indulto (1). Tiene a su cargo la función de preservar el orden, la defensa y la seguridad del país y resguardar las libertades públicas (2). Está facultado además para ejercer el derecho a veto sobre proyectos del Poder Legislativo, por razones de oportunidad o constitucionalidad, y es, en este caso la Corte Suprema la que en última instancia decide la controversia.

Entre las funciones del Poder Ejecutivo y el Poder Judicial existe una relación de control jurisdiccional. La actividad del Organo Ejecutivo está sometida al control de legalidad del Poder Judicial, y está obligado a ejecutar y hacer cumplir las decisiones emanadas del Poder Judicial. En este sentido el Poder Judicial es garante de las libertades individuales y en definitiva el árbitro de la legalidad del Ejecutivo. 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 (3).

b) Estructura

La estructura básica del Poder Ejecutivo está determinada por el Presidente de la República, sus dos Vicepresidentes, el Consejo de Gobierno (el cual divide su trabajo en tres consejos auxiliares: el económico, el social y el de seguridad, aunque la Constitucion no los contempla) y 18 ministerios: Relaciones Exteriores; Presidencia; Seguridad Pública; Hacienda; Gobernación; Agricultura y Ganadería; Economía y Comercio; Obras Públicas y Transportes; Educacion Pública; Salud; Trabajo y Seguridad Social; Cultura, Juventud y Deportes; Justicia y Gracia; Planificación Nacional y Política Económica; Industria, Energía y Minas; Vivienda; Comercio Exterior; Ciencia y Tecnología (este tres últimos no han sido aún creados por ley).

De los consejos auxiliares del Consejo de Gobierno es el de Seguridad el que posee mayor relación con el sistema de administración de justicia, ya que es el encargado de analizar y coordinar todos los aspectos relativos a la seguridad del país y por ende, de coordinar las actividades de la policía administrativa. Este consejo está integrado por el Primer Vicepresidente y por los Ministros de Relaciones Exteriores, Presidencia, Seguridad, Gobernación y Justicia. Este organo jurídicamente tiene sólo funciones de coordinación, cada Ministerio conserva su competencia legal. Sin embargo, debido a su importancia política, de hecho, sus decisiones pueden catalogarse como de acatamiento obligatorio para los ministros que lo integran.

De los ministerios existentes, los de Justicia, Seguridad, Gobernación y Obras Públicas y Transportes están directamente 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 le corresponde mantener las relaciones oficiales con el Poder Judicial, tramitar los indultos y encargarse de la ejecución de las penas impuestas por los tribunales. Además, mediante su órgano adscrito, la Procuraduría General de la República, le corresponde la defensa del Estado cuando éste es acusado en procesos judiciales. El Ministerio de Hacienda interviene en el proceso de elaboración del presupuesto del Poder Judicial, al ser el encargado de revisarlo antes de incluirlo dentro del proyecto de presupuesto nacional para ser presentado a la Asamblea Legislativa y tiene como dependendencias al Tribunal Fiscal Administrativo y al Comité Arancelario. A su vez, los Ministerios de Seguridad y 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, del 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 y el Instituto de Desarrollo Agrario (véase organigrama 5).

c) Personal

El establecimiento de un sistema de garantías que permitiera aumentar la capacidad y rendimiento de los funcionarios del Poder Ejecutivo ha sido una preocupación constante. Con este objetivo, la Constitución de 1949 estableció que un Estatuto de Servicio Civil regularía las relaciones entre el Estado y sus servidores, mediante procedimientos objetivos de selección, sanción y remoción, tendientes a garantizar la eficiencia de la Administración Pública.

Hoy en día, el régimen de Servicio Civil no cubre a todos los funcionarios del Poder Ejecutivo. Se exceptúan del mismo las personas que ocupan puestos de confianza, ciertos cuerpos de policía, cuyos puestos se rigen bajo un sistema especial, similar al de los cargos de confianza y los funcionarios de las instituciones autónomas. Estos últimos se encuentran regulados por estatutos sobre relaciones laborales propio de cada institución.

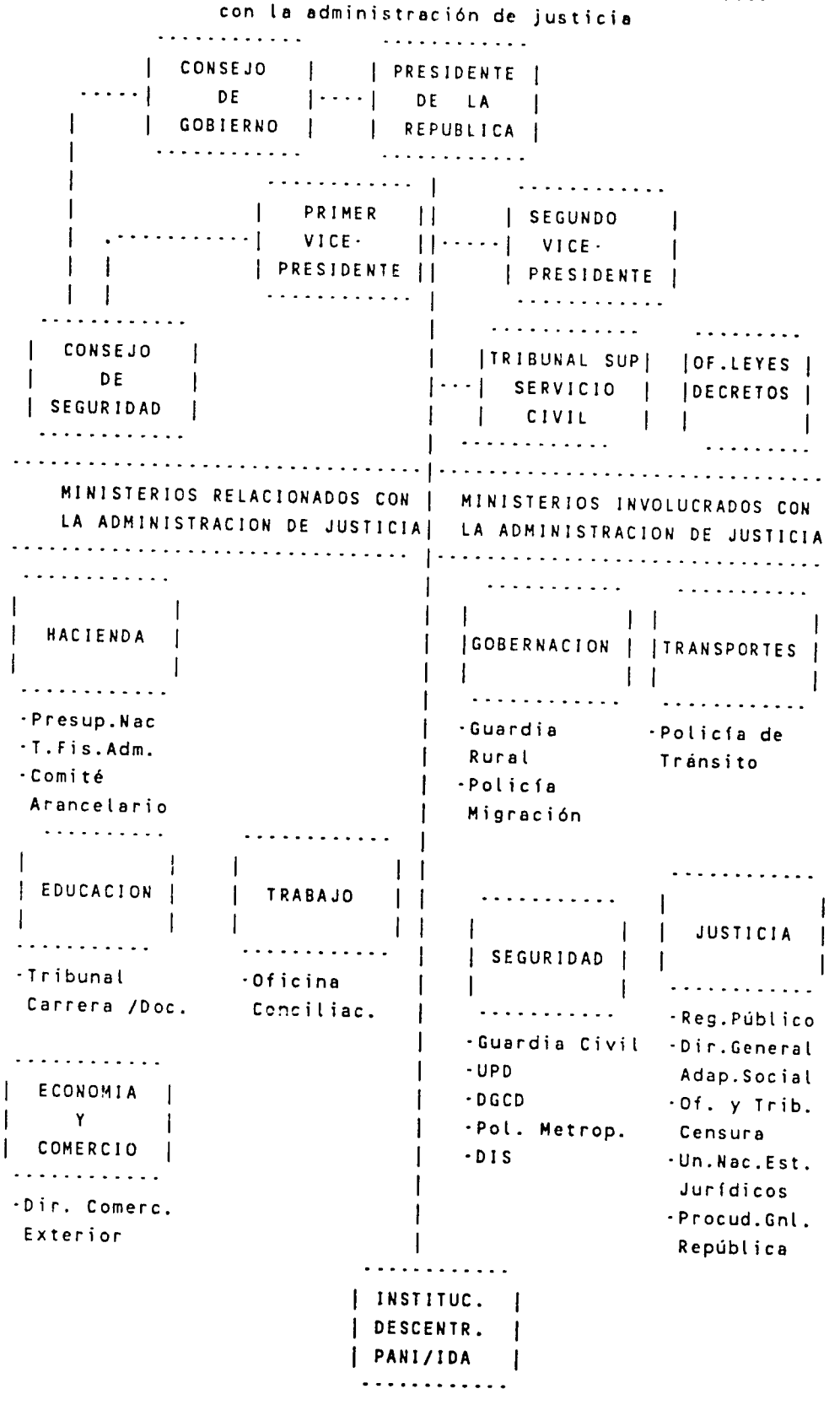
Según cálculos realizados por el Director General del Servicio Civil, el personal que labora para el Gobierno Central (sin incluir instituciones autónomas), asciende aproximadamente a unas 70.300 personas, de las cuales unas 60.000 estan cubiertas por el régimen de Servicio Civil, unas 300 ocupan cargos de confianza y unas 10.000 integran los cuerpos de policía equiparados a cargos de confianza. De ser así el 85.34% de los funcionarios publicos del Gobierno Central estaría amparado al régimen del Servicio Civil (4).

i. Nombramiento y destitución

El personal del Poder Ejecutivo, con excepción del que ocupa cargos de confianza, posee un nombramiento interino o labora en las instituciones autónomas, es nombrado de ternas enviadas al respectivo ministerio por la Dirección General de Servicio Civil. Estas ternas las constituyen los mejores candidatos que han participado en un concurso previo, ya sea éste de antecedentes para el caso de profesionales y técnicos o consistente en un examen cuando se trata de personal administrativo. Los acuerdos de nombramiento y ascenso de los servidores del Poder Ejecutivo requieren ser publicados en la Gaceta, no así los acuerdos de nombramiento interino y los de cesación de servicios.

ORGANIGRAMA No. 5

Organos del Poder Ejecutivo relacionados e involucrados con la administración de justicia



Los funcionarios del Poder Ejecutivo, salvo los de confianza y los interinos, luego de pasado un período de prueba de tres meses, son nombrados por término indefinido. Los funcionarios de confianza pueden ser destituidos en cualquier momento y en especial esto ocurre cada vez que cambia el equipo gubernamental.

Conforme al régimen del Servicio Civil sólo se puede destituir a un funcionario cuando éste ha cometido una falta grave. Esta debe comprobarse previamente en un procedimiento ante el Tribunal del Servicio Civil, en donde el acusado tiene derecho a ser oído y a defenderse. En la práctica, el procedimiento instaurado ha convertido la estabilidad, que pretendía el régimen del Servicio Civil, en una verdadera inamovilidad del funcionario público, salvo casos muy calificados.

ii. Partido político a que pertenecen

Es de suponer que, debido a que el Partido Liberación Nacional ha conformado seis de los nueve períodos presidenciales de 1949 a la fecha, el mayor número de funcionarios públicos son simpatizantes o afiliados a ese Partido.

La selección de candidatos que realiza el Servicio Civil, al elaborar la terna para ocupar un puesto en un órgano del Poder Ejecutivo, no obedece a criterios políticos sino técnicos. Ello, teóricamente, debería permitir el ingreso a la función pública de personas idóneas a los puestos y no al partido político a que pertenecen. Sin embargo, en la realidad, lo más frecuente es que los jerarcas de la Administración escojan al candidato de la terna que pertenece a su partido político. Si a esta situación se le suman los nombramientos interinos, los de los cargos de confianza, incluyendo al personal de ciertos cuerpos policíacos, y las presiones ejercidas por los diputados del partido que gana las elecciones para conseguirle puesto a sus partidarios, fácilmente hacen suponer que el Partido Liberación Nacional tiene la mayoría del sector público (5).

d) Descripción del proceso de elaboración normativa por decretos

Uno de los medios de expresión normativa del Poder Ejecutivo es el decreto o reglamento. Estos actos del Poder Ejecutivo poseen alcance normativo, a diferencia de los acuerdos o resoluciones, que se refieren a actos concretos o a decisiones sobre reclamos administrativos.

El proceso de elaboración de un decreto está regulado en Costa Rica por la Ley General de la Administración Pública. Se inicia con la elaboración del proyecto por el ministerio competente. Luego éste es 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 pasa a la Imprenta Nacional y deviene vigente a partir de su publicación en el diario oficial La Gaceta (véase flujograma 2). Este proceso dura generalmente dos meses, aunque en algunos casos, este término puede incrementarse notablemente en razón de la complejidad de la materia. Por ejemplo, la elaboración del reglamento para regular el tratamiento del delincuente ha durado más de dos años y aún esta en proceso.

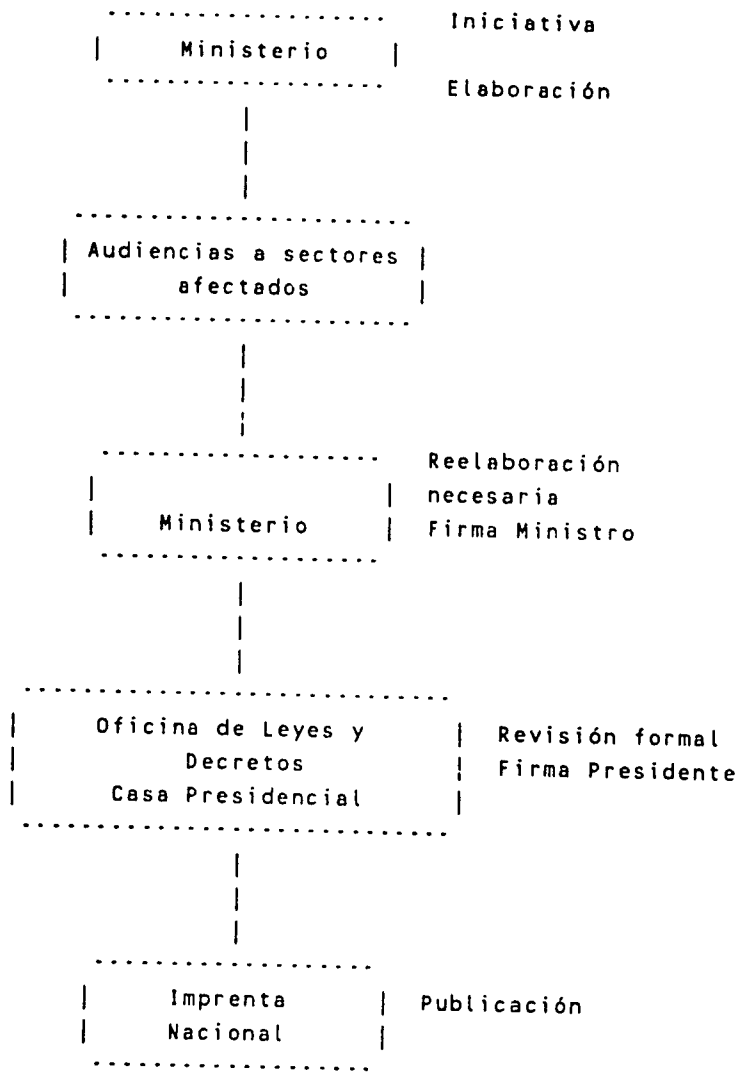
Conviene señalar que en Costa Rica los decretos tienen fuerza inferior a la Constitución y a la ley, por ende, no pueden ir en contra de lo dispuesto por ellas, ni regular materias de la exclusiva competencia de éstas.

La producción normativa de los Ministerios de Justicia, Seguridad y Gobernación, que por sus funciones son los mayormente relacionados o involucrados con la administración de justicia, es sumamente escasa en esta materia. Conviene recordar aquí, como ya se indicó con respecto a la Asamblea Legislativa, que el criterio numérico no es determinante para evaluar la producción normativa.

De 1980 a 1986 (I semestre), del total de decretos elaborados por el Ministerio de Justicia, sólo un 40.7% se refería a algún aspecto relevante para la administración de justicia y de éstos la mayoría se referían a aspectos relativos al Registro Público. Sólo uno de ellos versaba sobre el tratamiento de delincuentes menores de edad y otro reglamentaba la creación del defensor de los derechos humanos de los refugiados, del defensor del sistema penitenciario y del defensor de los usuarios del Registro Nacional. El Ministerio de Seguridad resultó ser el más productivo en decretos relevantes para el sistema de justicia. En el período indicado, la mayoría de los decretos elaborados (55.55%) se relacionó con aspectos de la administración de justicia, uno de ellos se refería al conocimiento de delitos por parte de la Fuerza Pública en donde no existen oficinas de la policía judicial, ocho decretos a aspectos migratorios (puesto que hasta 1983 este Ministerio tuvo a su cargo la Dirección General de Migración que luego pasó al Ministerio de Gobernación) y el resto a la regulación de las policías auxiliares, la creación de la Reserva de la Fuerza Pública, el funcionamiento de la DIS, la creación de la aviación policial y un reglamento sobre armas. A su vez, el Ministerio de Gobernación, a pesar de ser el más prolífero en decretos en cuanto a número, fue el que menos producción relevante tuvo para la administración de justicia (6.51%). En el período indicado, sólo se elaboraron varios decretos referentes a la Guardia de Asistencia Rural y otros sobre políticas migratorias (véase cuadro 2).

FLUJOGRAMA No. 2

El proceso de elaboración de decretos



CUADRO No. 2

Producción normativa de los Ministerios de Justicia, Seguridad Pública y Gobernación (1980-1985 y I semestre 1986)

Año	MINISTERIOS											
	JUSTICIA			SEG.PUBLICA			GOBERNACION			TOTALES		
	T.	RAJ.	%	T.	RAJ.	%	T.	RAJ.	%	T.	RAJ.	%
1980	9	2	22.2	5	3	60.0	46	2	4.6	60	7	11.7
1981	8	5	62.5	8	4	50.0	27	2	7.4	43	11	25.6
1982	12	7	58.3	5	3	60.0	48	4	8.3	65	14	21.5
1983	16	7	43.7	4	2	50.0	46	1	2.2	66	10	15.2
1984	14	3	21.4	1	0	00.0	40	4	10.0	55	7	12.7
1985	8	4	50.0	2	2	100.0	43	4	9.3	53	10	18.9
1986 (1SEM)	9	3	33.3	2	1	50.0	11	0	0.0	22	4	18.2
TOTAL	76	31	40.7	27	15	55.5	261	17	6.5	364	63	17.3

T.:Total

RAJ.: relevantes para la administración de justicia

Fuente: Colección de Leyes y Decretos 1980-1985, Archivo Asamblea Legislativa.

En el periodo 1980-1986 (I semestre) los tres ministerios mencionados produjeron en conjunto un promedio de 9.69 decretos por año importantes para la administración de justicia, equivalentes a un 17.30% de la producción normativa total de esos ministerios. El Ministerio de Justicia elaboró 4.76 decretos por año, Seguridad 2.30 y Gobernación 2.61. Es interesante señalar, que en términos cuantitativos, 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, llegó a su punto más crítico en 1984 y volvió 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.

e) Ministerios y organismos del Ejecutivo relacionados con el sistema de justicia

En este punto sólo se considerarán los órganos de los ministerios y de las instituciones autónomas relacionados con el sistema de administración de justicia, pero no directamente involucrados con éste. Se excluye así la referencia a los

Ministerios de Seguridad, Gobernación y Transportes, responsables de los diferentes cuerpos de policía administrativa. En este estudio la policía será analizada, con todo detalle, como uno de los actores directamente involucrados en el sistema de administración de justicia (6).

i. Ministerio de Justicia

Aunque este Ministerio es el órgano del Ejecutivo encargado de las relaciones con el Poder Judicial, no tiene facultad para intervenir en los nombramientos y en la actividad de éste. Como canal de comunicación entre ambos poderes, le corresponde presentar a la Asamblea Legislativa los proyectos de ley elaborados por el Poder Judicial.

Es atribución del Ministerio de Justicia la formulación, desarrollo y administración de programas destinados a la prevención y tratamiento del delincuente. Mediante la Dirección General de Adaptación Social, maneja todo el sistema penitenciario del país.

Este Ministerio, asimismo, administra todo el sistema de registros nacionales oficiales sobre bienes, personas jurídicas y asociaciones. El Registro Nacional reagrupa a los diversos registros públicos del país: de la Propiedad, de Vehículos, de Propiedad Industrial, de Prendas y el Catastro Nacional. Tiene como finalidad garantizar la seguridad de los actos ahí registrados. En sus actuaciones posee independencia funcional.

La Oficina y el Tribunal de Censura son asimismo dependencias del Ministerio de Justicia con la potestad de controlar los espectáculos públicos, con base en criterios de moralidad, grado de violencia y calidad de los mismos.

Dentro de la estructura del Ministerio de Justicia se creó en 1982 la Unidad Nacional de Estudios Jurídicos, con el propósito de realizar estudios e investigaciones jurídicas del sector público, redactar proyectos de ley complejos del Poder Ejecutivo y participar en la elaboración de reglamentos.

En lo que atañe al Instituto Nacional de Criminología, será examinado con mayor detenimiento en la sección dedicada al sistema penitenciario.

Finalmente, adscrito al Ministerio de Justicia, se encuentra uno de los órganos del Poder Ejecutivo más relacionados con la administración de justicia: la Procuraduría General de la República. Este órgano goza de total independencia funcional y de criterio, es el abogado del Estado y puede actuar en el proceso penal como acusador (art.5 Código de Procedimientos Penales), y como defensor de los funcionarios públicos acusados de delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

La Procuraduría General de la República es el órgano superior consultivo del Gobierno en el campo jurídico. Sus dictámenes son obligatorios para toda la Administración Pública y constituyen jurisprudencia administrativa. Estos sólo pueden perder su obligatoriedad por decisión justificada del Consejo de Gobierno. La actividad jurisdiccional de la Procuraduría es constante. De 1981 a 1984 atendió un promedio de 6816.75 asuntos judiciales por año, un promedio de 507 consultas anuales. Dentro del tal período, 1981 y 1983 fueron los años de menor y mayor actividad respectivamente (ver cuadro No.3). Asimismo, es interesante señalar que la cuantía de los asuntos atendidos por la Procuraduría es significativa. En los cuatro años comprendidos entre 1981 y 1984, estos asuntos sumaron un total de 9,446.5 millones de colones. Y el promedio anual en el período es de 2,361.63 millones de colones.

CUADRO No. 3
Actividad de la Procuraduría General de la República
Participación en asuntos judiciales y atención de consultas
(1981-1984)

	1981	1982	1983	1984
Asuntos judiciales por dependencia	4.220	7.738	8.002	7.307
Consultas	392	524	612	500
TOTAL	4.612	8.262	8.614	7.807

Fuente: Memorias del Ministerio de Justicia y Gracia, 1980-1984, Publicaciones del Ministerio de Justicia. Informe de Labores de la Procuraduría General de la República, 198[illegible].

La Procuraduría General está subdividida en diversas procuradurías, determinadas en razón de la materia. Así existen la procuraduría de la administración, constitucional, agraria, de familia, civil, de asuntos internacionales, mercantil, penal, de defensas penales, de relaciones de servicio, contencioso-administrativa, de hacienda, etc. Asimismo, a partir de 1982, se crearon las procuradurías de derechos humanos y de protección al consumidor.

La Procuraduría es uno de los órganos más especializados del Poder Ejecutivo. Su personal es pequeño si se le compara con otros sectores de la Administración Pública, pero es uno de los que cuenta con un mayor porcentaje de profesionales (45% del personal son abogados y un 17.5% estudiantes de últimos años de Derecho), muchos de ellos con amplia experiencia en la función pública (7).

ii. Ministerio de la Presidencia. Oficina de Leyes y Decretos

La Oficina de Leyes y Decretos, dependencia del Ministerio de la Presidencia, es un organo que participa en el proceso de elaboración normativa del Poder Ejecutivo. Su labor se restringe a la revisión formal del decreto antes de pasarlo a la firma del Presidente; a tramitar la sanción y promulgación de los proyectos de ley aprobados por el ejecutivo o, en caso de que el Ejecutivo oponga veto, a realizar los tramites correspondientes. Generalmente sus funciones son de mero tramite, pues carece casi por completo de personal tecnico. El personal de esta oficina es reducido y en su mayoría es de nivel administrativo.

iii. Ministerio de Economia y Comercio. Dirección de Comercio Interior

Dentro de la Dirección de Comercio Interior del Ministerio de Economia y Comercio funciona un Departamento de Control de Precios. Este Departamento es el encargado de vigilar la actividad comercial y denunciar violaciones a la Ley de Protección al Consumidor y al Código Penal, en lo referente al delito económico.

iv. Ministerio de Educacion Pública. Tribunal de Carrera Docente

El Tribunal de Carrera Docente del Ministerio de Educación Pública es el órgano administrativo encargado de resolver los conflictos laborales del personal amparado por la carrera docente. Respecto a sus resoluciones no cabe recurso alguno en la vía jurisdiccional, salvo en los casos de despido, apelables ante el Tribunal Superior de Trabajo. En agosto de 1986, este Tribunal contaba con una cantidad de 4,416 expedientes, entre activos y archivados. El propio Tribunal desconoce el numero de expedientes activos, por lo que fue imposible conseguir tal información. Tampoco se pudo estimar el promedio de casos que entran anualmente a conocimiento del Tribunal, ya que, según informaron los mismos funcionarios, este ingreso es muy irregular. Por ejemplo, indicaron que en 1985 se recibieron 485 nuevos expedientes, pero que ha habido ocasiones en que entran hasta por miles, cuando el Sindicato de Educadores decide presentar un paquete de asuntos juntos.

En términos generales es posible afirmar que el despacho de asuntos es bastante lento; según indicaciones de los funcionarios de este Tribunal, ello se debe a la gran cantidad de trabajo que se recibe. La mayoria de los casos presentados se refiere a reclamos en materia de traslados, aumentos anuales, nombramientos, pago de zonaje, despidos, etc.

Los miembros de este Tribunal son designados por el Ministro de Educación. Sin embargo, gozan de independencia funcional y de

criterio. Su autoridad colegiada es superior, en muchos casos, a la del mismo Ministro.

v. Ministerio de Hacienda. Tribunal Fiscal Administrativo. Comité Arancelario.

El Tribunal Fiscal Administrativo resuelve, en el nivel administrativo, los recursos presentados contra la Administración en materia tributaria. Sus decisiones son apelables ante el Tribunal Superior Contencioso-Administrativo y pueden ser objeto de recurso de Casación. Este Tribunal resuelve un promedio de 260 casos por año. Los casos presentados versan sobre materia de impuesto sobre la renta, impuesto territorial, impuestos de venta y consumo, polizas de desalmacenaje y ciertas consultas sobre materia tributaria.

El Comité Arancelario, tambien órgano integrante de la estructura del Ministerio de Hacienda, es el facultado para resolver todos los conflictos referentes a la clasificación arancelaria de un producto. Sus decisiones no son apelables en la vía jurisdiccional.

vi. Ministerio de Trabajo. Oficina de Conciliaciones.

La Oficina de Conciliaciones del Ministerio de Trabajo tiene como objetivo el mediar en conflictos individuales de trabajo, en las convenciones colectivas y en las huelgas de trabajadores, tanto del sector público como del privado. Sus funciones son meramente conciliatorias, no de decisión.

vii. Tribunal Superior de Servicio Civil

Este Tribunal depende directamente del Presidente de la República, quien es el que designa a sus miembros. Es el encargado de resolver todos los conflictos laborales de los funcionarios cubiertos por el régimen del Servicio Civil. Sus resoluciones son inapelables en la vía judicial, salvo aquellas que determinen despido del funcionario. En estos casos, tales resoluciones pueden ser impugnadas ante el Tribunal Superior de Trabajo, lo que generalmente ocurre.

En el periodo 1980-1985, este Tribunal conoció un promedio de 350 casos por año. Según informaron funcionarios de este Tribunal, la mayoría versan sobre gestiones de despido y reclamos contra acciones realizadas por ministros, jefes inmediatos o por la Dirección General del Servicio Civil. Esporádicamente resuelve consultas de los ministros, en relación con supresion de plazas o despidos de funcionarios.

viii. Patronato Nacional de la Infancia

Esta es una institución autónoma que tiene como finalidad la representación judicial del menor que se encuentra bajo patria

potestad o tutela. El Patronato interviene en todos los asuntos jurisdiccionales en los que se afecten intereses de menores de edad. Le corresponde gestionar, en la vía judicial, la adopción de medidas adecuadas para el menor que incurra en infracciones de orden penal. Es asimismo el encargado de declarar administrativamente el abandono de menores y disponer, en forma provisional, sobre su guarda y crianza.

ix. Instituto de Desarrollo Agrario

Esta es otra institución autónoma del Poder Ejecutivo. Tiene entre sus funciones el participar en la solución de los conflictos agrarios. Sus resoluciones en este campo agotan la vía administrativa y son impugnables en la vía jurisdiccional. Coopera asimismo con el Poder Judicial en los procedimientos para informaciones posesorias.

De los tribunales y órganos del Poder Ejecutivo enunciados en este punto, puede afirmarse que sus resoluciones son apelables en la vía judicial, salvo las emanadas del Tribunal de Carrera Docente, las del Tribunal de Servicio Civil y las del Comité Arancelario con las excepciones ya indicadas y, como se verá más adelante, las del Instituto Nacional de Criminología.

NOTAS

(1) El Consejo de Gobierno es el órgano encargado de otorgar el derecho de gracia. Para ello, deberá oir previamente al Instituto de Criminología, dependencia del Ministerio de Justicia, y normalmente se respeta el criterio emitido por éste. Cuando la solicitud de indulto se fundamenta en una crítica a una sentencia judicial, por considerársela errada, el Consejo de Gobierno ha de consultar previamente con la Corte Suprema de Justicia y sólo podrá apartarse de su recomendación por mayoría de dos tercios de los votos presentes.

(2) En Costa Rica, la función de policía preventiva ejercida por el Poder Ejecutivo no siempre está coordinada con la función de la policía represiva, ejercida por el Poder Judicial, por medio del Organismo de Investigación Judicial (OIJ).

(3) EL recurso de Hábeas Corpus es la garantía que protege la libertad corporal, únicamente puede ejercerse contra actos del Estado por detenciones ilegales o arbitrarias. Procede contra cualquier detención ilegítima por más de 48 horas. Es interpuesto y resuelto por la Corte Suprema de Justicia. El recurso de Amparo es la garantía que protege el resto de los derechos constitucionales, con excepción de la libertad física y de tránsito. Es de conocimiento de la Corte Suprema cuando la acción u omisión emanare del Presidente de la República, de los Ministros de Gobierno, de los Gobernadores de Provincia, de los Comandantes de Plaza o del Director de la Guardia Civil. En los demás casos es de conocimiento del juez penal en donde tenga lugar la acción u omisión de la autoridad o funcionario. El recurso de Inconstitucionalidad es de conocimiento de la Corte Suprema y es procedente contra cualquier decreto, acuerdo, resolución o acto que se considere contrario a un precepto constitucional. La jurisdicción contencioso-administrativa es la vía para demandar al gobierno cuando se extralimita de las atribuciones específicas y expresas, conferidas por ley, haciéndole responsable de las consencuencias que tal actitud implica.

(4) BRAUTIGAN JIMENEZ, Sidney, julio 1986.

(5) En la última campaña electoral, los datos recopilados por compañías privadas que realizaron encuestas sobre el comportamiento del electorado, permitieron precisar que la mayoría de los empleados públicos son seguidores del partido Liberación Nacional.

(6) Para mayor información, véase punto 1, parte II.D de este informe.

(7) Estos profesionales son asimismo los funcionarios públicos mejor remunerados de la Administración Pública. Por una resolución de la misma Procuraduría, respaldada por el Servicio

Civil, el cálculo de sus salarios se hace en relación con los salarios percibidos en el Poder Judicial para categorías semejantes y se reconoce una compensación por dedicación exclusiva de un 85%. Con base en el mecanismo establecido, por ejemplo, el salario del Procurador General, sin contar anualidades y antiguedad se calcula de la siguiente manera: salario base 24.350 colones, con una compensación de un 85% calculada sobre el salario de un magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Si este salario base del magistrado es de 70.000 colones, la prohibición resulta en 59.500 colones, además se agrega la diferencia entre el sueldo base del Procurador General con respecto al salario base del magistrado, que representan 45.650 colones más. Sumando todo lo anterior se obtiene que el salario real del Procurador General de la República, sin incluir anualidades y antiguedad, es de 175.150 colones por mes.

C. OTRAS INSTITUCIONES CON FUNCIONES JURISDICCIONALES

1. Tribunal Supremo de Elecciones

En Costa Rica las elecciones de Presidente, Vicepresidente, diputados y munícipes son directas; el pueblo participa sin intermediarios en su manifestación de voluntad soberana cada cuatro años. Existe un verdadero cuarto poder autónomo, con garantías y atribuciones constitucionales, que se encarga de conducir todo lo relativo a las elecciones; su actuación se encuentra regulada por la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y Registro Civil número 3504 de 10 de mayo 1965, publicada en La Gaceta 117 de 26 de mayo de 1965. A él compete la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio y de él dependen los organismos electorales.

El Tribunal Supremo de Elecciones tiene las siguientes funciones: convocar las elecciones populares, nombrar los miembros de las Juntas Electorales, interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral, conocer en alzada de las resoluciones apelables que dicten el Registro Civil y las Juntas Electorales, investigar por sí o por medio de delegados, y pronunciarse con respecto a toda denuncia formulada por los partidos sobre parcialidad política de los servidores del Estado en el ejercicio de sus cargos, o sobre actividades políticas de funcionarios a quienes les esté prohibido ejercerlas, adoptar con respecto a la fuerza pública las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantías y libertad irrestrictas, efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos en las elecciones, hacer la declaratoria definitiva sobre éstas y otras. Sus resoluciones no tienen recurso.

Bajo la dependencia exclusiva del Tribunal Supremo de Elecciones está el Registro Civil, cuyas funciones son: llevar el registro central del estado civil y formar las listas de electores; resolver las solicitudes para adquirir y recuperar la calidad de costarricense, así como los casos de pérdida de la nacionalidad; ejecutar las sentencias judiciales que suspendan la ciudadanía y resolver las gestiones para recobrarla. Sus resoluciones son apelables ante el Tribunal Supremo de Elecciones, el que, desde este otro punto de vista, cumple una función estrictamente jurisdiccional (en sentido etimológico); además expide las cédulas de identidad.

2. Corte Interamericana de Derechos Humanos

Dentro de la órbita institucional de la Organización de Estados Americanos y en cumplimiento del Pacto de San José o Convención Americana de Derechos Humanos, funciona desde 1978 en Costa Rica, la Corte Interamericana de Derecho Humanos, que es una entidad judicial autónoma del Sistema Interamericano la cual

goza de personalidad jurídica internacional, aunque algunos países miembros de la OEA no aceptan su jurisdicción. Sus funciones, en teoría, son jurisdiccionales y consultivas, aunque en la práctica pueden no serlo.

D. ACTORES DIRECTAMENTE INVOLUCRADOS EN EL SISTEMA DE JUSTICIA (en particular en el sector penal)

1. Policía

La policía de Costa Rica se caracteriza principalmente por la confusión estructural y organizacional que predomina en sus diversas instituciones, lo que se debe a una gran variedad de factores. Sus raíces pueden encontrarse en una ambigua concepción de la función policiaca, resultado de un proceso histórico que responde, en gran parte, a factores políticos.

Este proceso histórico culminó con la promulgación de la Constitución Política de 1949 (art. 12), en la cual se proscribió el ejército como institución permanente, por lo que debió crearse en su lugar los cuerpos policiales necesarios para mantener el orden y la soberanía nacional, bajo el mando civil. Es este precepto también el que da origen a la proliferación de cuerpos policiales dependientes de diferentes instituciones y a la ambiguedad de sus funciones y actividades.

En total existen en Costa Rica nueve cuerpos policiales: el Organismo de Investigación Judicial (OIJ), que pertenece al Poder Judicial; la Dirección de Inteligencia y Seguridad (DIS), dependiente de la Presidencia de la República; la Guardia Civil (GC), la Policía Metropolitana (P. Met.), la Unidad de Prevención del Delito (UPD) y la Dirección General de Control de Drogas (DGCD), dependientes del Ministerio de Seguridad Pública, que concentra la mayoría de los efectivos policiales; la Guardia de Asistencia Rural (GAR) y la Policía de Migración (P. Mig.), pertenecientes al Ministerio de Gobernación y Policía y, por último, la Policía de Tránsito (PT), dependiente del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

a) Normativa jurídica

El marco jurídico de los cuerpos policiales no parece adecuado a las funciones que cumplen. A partir de las leyes orgánicas de los ministerios, las leyes de creación de los diversos cuerpos (cuando existen), los decretos de creación y reglamentación de dichas leyes y otras normas, se produce una confusión de términos, conceptos, estructuras y funciones.

Excepto el OIJ, cuya creación más reciente justifica que tenga un marco jurídico más adaptado a su realidad operativa, la mayoría de los otros cuerpos ejercen su actividad con base en normas inoperantes, cuando no de hecho.

Por otra parte, es patente la falta de normas en materia de condiciones laborales y de controles superiores de los cuerpos policiales, donde todo se maneja por disposiciones internas de los Directores y de procedimientos arbitrarios que aparecen a falta de otra regulación.

b) Tamaño del aparato policial

Desde la abolición del ejército en 1949, se ha mantenido una imagen nacional que enfatiza el bajo número de personal de seguridad y el bajo costo que esto representa para la economía nacional.

El cuadro 4 presenta el crecimiento del personal de seguridad en los últimos seis años. Aunque la investigación demuestra que en el Presupuesto Nacional la cantidad del personal de estos cuerpos aparece subestimada, los datos muestran una tasa de 3.48 policías por cada mil habitantes, lo cual es una tasa sumamente alta para un país de similar población (1).

CUADRO No. 4

Personal de la policía costarricense (1981-1986)

INSTITUCION	AO					
	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Poder Judicial						
OIJ	461	366	362	331	326	378
Min. Seg. Púb						
DIS	-	53	153	154	165	152
GC	3,422	3,393	3,994	4,055	3,566	3,840
P. Met.	1,000	1,000	998	998	862	389
UPD	-	82	103	102	173	141
DGCD	81	86	111	111	109	105
Min. de Gob.						
GAR	2,693	2,676	2,898	3,074	3,184	3,044
P. Mig.	149	150	125	193	313	144
MOPT						
P. 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 el periodo fiscal 1980-1986.

Es posible que el alto número de personal se deba, en parte, a que estos cuerpos cumplen con una doble misión, la de seguridad nacional, tradicionalmente desarrollada por un ejército y la función policial normal. Si se eliminaran los efectivos de la DIS y la Guardia Civil, dos cuerpos cuya misión primaria es la seguridad nacional y que representan más del 47% de los policías, la tasa de los cuerpos policiales restantes bajaría a 1.83 policías por cada 1.000 habitantes lo cual es una tasa comparable con otros países de similar población.

c) Funciones

Se dan principalmente cuatro tipos diferentes de funciones: represivas, de mantenimiento del orden y la soberanía nacional, de vigilancia del tránsito y algunas otras funciones especializadas de cada cuerpo.

El OIJ, por su condición de policía judicial, tiene como función principal la represión de los delitos. Limitando su actividad a investigar las denuncias de delitos provenientes de los particulares, de los órganos judiciales (jueces, defensores, fiscales) y de aquéllas que de oficio tenga conocimiento, apoyado en sus distintas secciones de investigación (Medicina Legal, Investigaciones Criminales y Laboratorio de Ciencias Forenses).

De la función de mantener el orden público y la soberanía nacional se ocupan los demás cuerpos de policía dependientes de los ministerios, principalmente la Guardia Civil y la Guardia de Asistencia Rural, así como la Unidad Preventiva del Delito, la Policía Metropolitana, la Dirección General de Control de Drogas y la Policía de Tránsito, aunque estos últimos cuerpos tienen funciones específicas que desarrollar (prevención y represión del delito, control del narcotráfico).

La función de vigilar y controlar el movimiento de vehículos es desarrollada por la Policía de Tránsito (en todo el territorio nacional) y la Policía Metropolitana (en el área capitalina).

Puede observarse que, en lo referente al mantenimiento del orden público y a la represión del delito, aunque la Ley Orgánica del OIJ disponga lo contrario, existe duplicidad de funciones.

d) Competencia

Excepto la Policía Metropolitana, cuya competencia se limita al área capitalina, todos los demás cuerpos policiales tienen competencia en todo el territorio nacional para mantener el orden, la soberanía nacional, así como para reprimir el delito. Con base en las leyes, pueden realizar registros domiciliarios, detenciones, diligencias de investigación y otras, bajo orden de la autoridad competente.

e) Responsabilidades y controles

Existe un orden jerárquico interno de responsabilidades, establecido generalmente por las leyes de creación de los cuerpos policiales y por los decretos que lo reglamentan, o simplemente basado en la práctica.

Por lo general, los policías deben rendir un informe de sus actividades diarias a un jefe superior dentro del orden jerárquico y este informe llega hasta el Director General del cuerpo policial, quien es responsable de sus subalternos y de las

actividades que desarrollen éstos, frente al jerarca de la institución de la cual dependen (Corte Plena o el respectivo Ministerio).

En los cuerpos policiales existen unidades de investigación interna, encargadas de investigar las denuncias contra los policías, seguir causas de oficio contra cualquiera de sus efectivos, presentar pruebas e informar al Director General quien decide las sanciones. De ser el caso, en actos que constituyan delito, debe abrir la causa penal ante el Ministerio Público. Unicamente para la Policía de Tránsito y la Metropolitana, cuya normativa aplicable es la del Servicio Civil, será el Tribunal del Servicio Civil y no el Director del cuerpo policial, quien imponga la sanción e inicie la causa penal en el Ministerio Público.

Aunque todos los cuerpos demuestran algún tipo de proceso regulativo, en la mayoría de las instituciones el control interno es ineficaz por: 1) falta de normas adecuadas que definan las conductas sancionables y los procedimientos; 2) falta de recursos para realizar esa labor; 3) falta de supervisión a los que tienen a su cargo la decisión final; y 4) reticencia sobre la publicidad de estos procesos, lo que da lugar a especulación popular.

Por su parte, el Poder Judicial ejerce el control externo de estos cuerpos por medio de los tribunales de lo contencioso-administrativo y penales; además, en cuanto al OIJ, ejerce un control administrativo mediante una comisión compuesta de tres magistrados, la cual no es eficaz porque la investigación de las quejas no se reportan directamente a dicha comisión, sino al director del organismo. Otro control externo es el ejercido por el Procurador de los Derechos Humanos, institución parecida al Ombudsman, la cual da cuenta de que en 1985 recibió un total de 28 quejas contra la policía por detención arbitraria y sólo tomó acción en un caso, mientras que casi la mitad quedaron por resolver, y las demás fueron rechazadas o aplazadas por diversas razones. El número de quejas procesadas en esta oficina es sumamente bajo y hace cuestionar la eficacia de su función. Ello puede explicarse con base en la existencia de un sólo funcionario dedicado a esta misión y cuyo poder se limita a rendir informes al Ministerio Público, así como porque su existencia es prácticamente desconocida; como se demuestra con la encuesta practicada a reos, donde un 72.9% desconocía la existencia de la Institución, pese a que su funcionario se desempeña sobre todo en las prisiones.

Cabe mencionar que si aparentemente estos procesos respetan los derechos de los policías denunciados, no hay procedimientos uniformes y cabalmente establecidos en todos los cuerpos. El derecho a la defensa durante el proceso, que puede resultar en acción administrativa o penal, no contempla defensores para estos policías. Esto varía en aquellos casos en los cuales se ejerce

una acción penal como resultado de la acción policial. Ahí el Estado provee, por conducto de la Procuraduría de Defensores Penales, defensa gratuita a sus funcionarios cuando la acción penal surge de su actividad laboral oficial. Aunque esta oficina no mantiene datos desglosados por tipo de funcionario, el Procurador manifestó que tratandose de esos funcionarios, los delitos más frecuentes atendidos por su oficina durante el año 1985, fueron: abuso de autoridad (95), lesiones culposas (35), causas de transito y de colisión (22 cada una), homicidios (12), allanamientos (11) y desacato (dato desconocido).

Sería necesario establecer controles de conducta para los cuerpos policiales. La encuesta de población de este estudio demostró una creciente desconfianza en la honestidad y pureza de esos cuerpos. Así el 32% de la población nacional y más de la mitad de los profesionales involucrados en la administración de justicia expresaron desconfiar de la policía, no obstante que una proporción considerable de ellos expresó tener buenas relaciones con policías. Al revisar los datos sobre posibles características negativas que pueden definir las fuerzas del orden, se observó que la visión sobre los integrantes de las intituciones policiales no es positiva.

f) Estructura

Una estructura adecuada a la función policial es fundamental para el eficiente desarrollo de sus labores. Hay, al menos, tres modelos de organización de los cuerpos policiales basados en el mando y la presencia territorial: uno puramente centralizado, otro semi-centralizado y un tercero descentralizado.

De acuerdo con la presencia territorial, los cuerpos policiales cuya función principal es la seguridad nacional son los que tienen un modelo centralizado, por ejemplo, la Guardia Civil y la DIS. Otros, sin tenerlo establecido, se han visto obligados a seguir este modelo, por su tamaño y función, como es el caso de la Unidad de Prevención del Delito y la Dirección General de Control de Drogas.

El OIJ constituye un ejemplo de modelo semicentralizado. La oficina principal, centraliza varios recursos (por ejemplo, laboratorios), a la par de una división estructural en subdelegaciones de investigadores y secciones de los departamentos de Medicina Legal e Investigaciones Criminológicas que funcionalmente son independientes de la oficina central (excepto para casos especificos). Otro caso es la Guardia de Asistencia Rural, que a pesar de tener un mando único, está dividida en cinco regiones bajo el control de un director regional en cada una. Esta regionalización a su vez está subdividida en departamentos, cantones, distritos y unidades más pequeñas.

Al definir áreas territoriales de competencia y tomar decisiones de desplazamiento de fuerzas, siempre existe la posibilidad de duplicación de servicios y conflictos entre instituciones. La GAR, por ejemplo, tiene como asignación territorial las áreas rurales, no obstante la mayoría de sus efectivos rinden servicio en la Meseta Central, incluidas las áreas urbanas.

De acuerdo con el sistema de mando, la centralización se da con mayor frecuencia en los cuerpos policiales que tienen una estructura de mando militar, como la Guardia Civil y la Guardia Rural. En aquellos que siguen patrones civiles, como el OIJ, hay más autonomía en los oficiales subalternos. Aunque la Dirección mantiene poder de decisión en materia de distribución de recursos, los jefes de delegaciones poseen suficiente poder para tomar decisiones de operación corrientes.

g) Organización

Los cuerpos policiales costarricenses muestran varios problemas de organización. La mayoría de estas fuerzas han crecido improvisadamente y sin formulación de políticas de desarrollo. Se caracterizan por la confusión de sus líneas de mando, la difusa asignación de responsabilidades y la confluencia de funciones incompatibles, o al menos difíciles de realizar como conjunto.

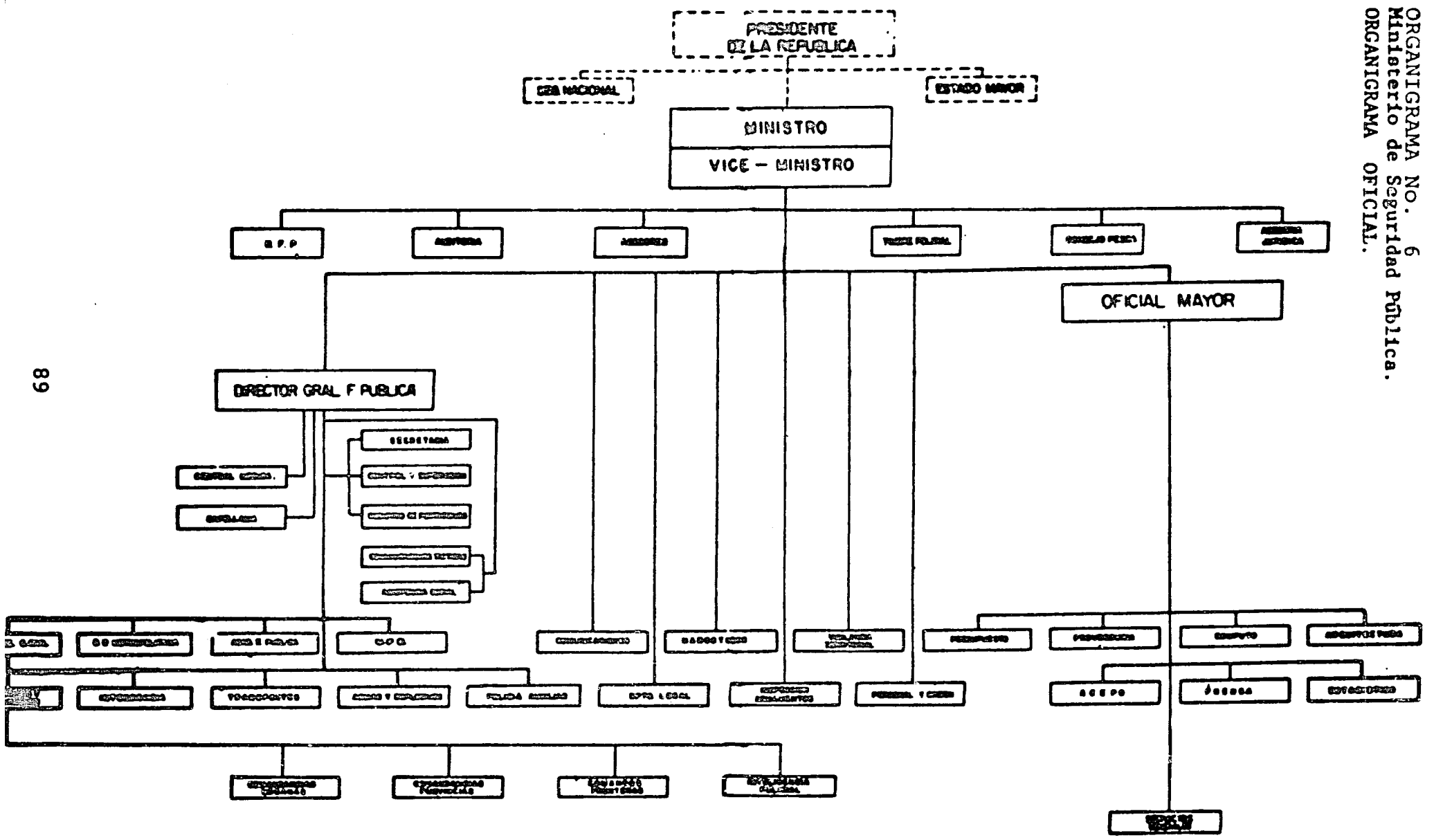
El primer problema que encontramos al revisar la organización de esos cuerpos policiales fue la escasa confiabilidad de los organigramas que proporcionaron.

El Ministerio de Seguridad Pública es una buena muestra de ello. En el organigrama oficial de este Ministerio, varios de los cuerpos consignados han sido abolidos (por ejemplo, el Consejo de Pesca y la Capellanía). En otros casos, la Dirección del Ministerio desconocía las funciones de otros (por ejemplo, los Asesores y el Estado Mayor). También se palpa en su organización duplicidad de funciones, vg. el Departamento Legal y la Asesoría Jurídica, el Registro de Portaciones y la Inspección de Armamentos, Armas y Explosivos. El organigrama también tiene errores en la línea de mando, como por ejemplo, la Reserva de la Fuerza Pública oficialmente responde ante el Ministro, pero según el organigrama lo debe hacer ante el Viceministro (véase el organigrama 6).

Aunque éste es el organigrama más confuso, la falta de claridad y problemas no se limitan al Ministerio de Seguridad Pública sino que se encuentran en casi todos los cuerpos policiales dependientes de otros ministerios o poderes. Este tipo de error indica un descuido institucional en las prácticas básicas de administración pública.

MINISTERIO SEGURILAD PUBLICA

Organigrama 1985



ORGANIGRAMA No. 6
Ministerio de Seguridad Pública.
ORGANIGRAMA OFICIAL.

Esos cuerpos también presentan problemas de confusión en materia de líneas de mando. Un ejemplo es la Policía de Migración, en la cual los investigadores rinden información indistintamente al Director General de Migración o al Director de la Policía de Migración.

Esencial para el desarrollo de una política organizacional es la discusión interna de los propósitos, objetivos y métodos. Para llegar a esto es necesario establecer y mantener mecanismos de evaluación y planificación.

h) Planificación

Una de las características más notorias de los cuerpos policiales estudiados es la ausencia de unidades de planificación, sin las cuales es imposible desarrollar políticas institucionales válidas. En otros países, las unidades policiales cuentan con técnicos cuya función primordial es evaluar el funcionamiento y hacer proyecciones futuras sobre las cuales se puedan tomar decisiones organizacionales.

Un indicador válido del proceso de planificación es la existencia de una oficina que genere y analice estadísticas. La mayoría de los sistemas estadísticos policiales costarricenses son rudimentarios y no tienen definiciones de propósito o de función. Aún el OIJ, que se puede considerar la institución más profesionalizada, padece de ese defecto.

Por lo demás, la falta de planificación es notable en la confusa normativa que rige los distintos cuerpos. Tales fallas en la normativa conduce a desacato, que es lo usual en los cuerpos estudiados. Ello se debe en parte a que las regulaciones resultan inaplicables a las funciones policiales diarias y a veces son de dudosa legalidad.

Esta falta de planificación existe internamente y en el desarrollo de una política policial nacional. Aparte de cualquier discusión sobre seguridad nacional, hay una notable falta de interés en discutir sobre el tema de la planificación.

Otro factor que dificulta el desarrollo de políticas policiales costarricenses es la inestabilidad laboral de los funcionarios y el corto tiempo que permanecen en sus cargos, lo que no es un incentivo para planificar más allá del término del funcionario particular.

i) Operaciones

Las fuerzas policiales no utilizan su personal eficientemente. El factor determinante parece ser la asignación de personal y recursos, sin considerar la eficacia de esas decisiones. Los esfuerzos de operación policial se han concentrado en dos tareas fundamentales: patrullaje y vigilancia.

i. Patrullaje

El patrullaje continúa siendo la actividad policial más importante a nivel operacional, pues de acuerdo con información proporcionada por los directores de los cuerpos policiales, más del 75% de sus efectivos se dedican a esta función.

El Manual de Seguridad Pública detalla minuciosamente la forma en que debe realizarse el patrullaje:

> "Tan pronto reciba su servicio, hará un recorrido de inspección por toda el área asignada para:
> a) Estar seguro de que todo marcha normalmente y de que el público lo vea.
> b) Reconocimiento cuidadoso para la prevención del delito.
>
> Se mantendrá en constante recorrido, con paso pausado y muy alerta. Evitará hacer el recorrido en forma "horario" y nunca lo hará en el mismo sentido.
>
> Visitará todos los lugares públicos (cantinas, pulperías, tiendas, parques, cafés, bares, restaurantes, almacenes, terminales de buses y trenes etc.) sin interrumpir el libre acceso de los parroquianos y sin detenerse a entablar conversaciones con nadie, excepto para asuntos del servicio"(2).

Las patrullas se rotan cada ocho días, con la finalidad de prevenir la corrupción. Esto limita el tipo de relación que pueda establecerse entre el patrullero y los residentes del barrio patrullado.

El patrullaje motorizado es efectuado por la Policía Metropolitana y la Policía de Tránsito. La Metropolitana tiene como responsabilidad el patrullaje de la capital, mientras que la de Tránsito tiene extensión nacional. Esto se lleva a cabo en parejas de policías.

La eficacia del patrullaje motorizado se ve afectada por el escaso número de medios de transporte y su disponibilidad. Además de la simple falta de vehículos, el estado de buena parte de los existentes es deficiente. Aproximadamente el 50% de los de la Policía Metropolitana está fuera de servicio diariamente, porcentaje que se eleva a un 75% en el caso de la Policía de Tránsito, de acuerdo con lo expresado por los directores de estos cuerpos.

Otro factor que ha afectado la eficiencia del patrullaje en los últimos años es la constante transferencia de hombres a

realizar labores de seguridad nacional en la frontera con Nicaragua. Durante el curso de nuestro estudio, por ejemplo, un 36% de la Policía Metropolitana había sido transferida a la frontera.

Sorprende que la práctica de patrullaje en parejas sea aún empleada (en algunos países se ha abandonado esta práctica, excepto en áreas peligrosas) por el desperdicio de recursos humanos. En Costa Rica lo justifican las autoridades por la falta de armas, ya que no alcanzarían para dar una a cada policía para que patrulle solo, así como por su efecto preventivo de corrupción.

No se pudo determinar los métodos establecidos para decidir las áreas de patrullaje o el desplazamiento de hombres en las diferentes zonas, pero en todo caso, dado el estado de las estadísticas policiales, es dudoso que pueda desarrollarse una planificación eficiente de ellas.

ii. Investigación y especialización

Aunque todos los cuerpos policiales costarricenses llevan a cabo una cierta cantidad de labor investigativa, este trabajo ha sido principalmente asignado al OIJ.

Para realizar su función, el OIJ está dividido en diferentes unidades, dependiendo del tipo de delito por investigar: homicidios, estupefacientes, menores, recolección de indicios, delitos contra la propiedad, accidentes de tránsito, delitos varios, localización de personas e investigaciones contables. El OIJ sigue un modelo organizativo civil; sus miembros visten de paisano y no usan rangos militares. Está compuesto por 295 investigadores con el respaldo de personal técnico.

El OIJ recibió 10,332 denuncias durante 1984, lo cual representa una asignación de 31 denuncias por investigador o bien de 62 por equipo compuesto de dos hombres: esta carga laboral varía en función de la sección donde el investigador labora. Los de homicidios tienen un promedio de 28 casos anuales por pareja, mientras que los investigadores de delitos contra la propiedad tienen una carga de 451 casos anuales por pareja.

Un indicador válido de la eficiencia de un cuerpo de investigación es la tasa de "casos cerrados" (3). Al examinar las estadísticas del OIJ para determinar estas tasas, se observan algunos problemas en la manera de informar y presentar esos datos. Por ejemplo, la sección de homicidios tiene una tasa de 91%, la cual parece mostrar altos niveles de eficiencia; no obstante, si tomamos en cuenta que esta sección también investiga muertes naturales y suicidios, en los que siempre habrá una tasa de casos cerrados de 100%, la de 91% ya no sería correcta. Una de las estadísticas más reveladoras es el número de casos pendientes

de resolución al fin de año, que crece rápidamente en esta sección de delitos contra la propiedad. Al comienzo de 1984 se reportaron 27,791 casos pendientes y al final de ese mismo año el número había crecido a 34,528.

Hay una opinión contradictoria sobre la labor investigativa del OIJ. La mayoría de los funcionarios del sistema de justicia manifestó satisfacción cuando se le preguntó sobre la labor de este cuerpo. Sin embargo, llama la atención que los fiscales, quienes mantienen una relación más estrecha con este organismo, no estaban tan satisfechos con su labor, ya que el 43.7% manifestó algún grado de insatisfacción comparado con sólo un 20% de insatisfacción en los jueces.

j) Servicios y equipos

En general los servicios y equipos con que cuentan los cuerpos policiales del país son insuficientes, inadecuados y poco planificados, pues con frecuencia no se toma en cuenta el tamaño de la población a la hora de asignar personal o recursos a una zona determinada.

Las vituallas que se proporcionan al efectivo son escasas así como otro tipo de dotaciones como uniformes, zapatos, etc. Según un estudio realizado en 1982, el 78% de los entrevistados pertenecientes a la Guardia Civil opinaron que la dotación de uniformes era mala, muy deficiente o simplemente inexistente, mientras que el porcentaje para la Guardia Rural fue de 75% (4). Así, muchos de los uniformes utilizados por algunos cuerpos han sido donados por otras naciones y no se ajustan a la imagen civil del policía. En el caso de los guardias rurales, en algunas oportunidades tuvieron que adquirir el uniforme de su propio peculio.

Hay también serios problemas de armamento. Pese a que el arma reglamentaria es el revólver calibre 38, se dispone de uno por cada dos o tres agentes, es frecuente ver policías con armas largas que fueron donadas por otros países o de armas decomisadas; y se da el caso de que el policía porte el arma, pero sin municiones. Ello se debe a que el presupuesto destinado a la compra de armamento es insuficiente. Fue imposible obtener datos confiables con respecto al número de armas existentes, pues se considera secreto de Estado.

Una situación parecida se da con el transporte automotor. Tomando en cuenta que no existen rubros presupuestarios para compra de vehículos, éstos son escasos y hay problemas de racionamiento de combustible. También la diversidad de marcas y tipos afecta el mantenimiento y las reparaciones. Esta situación se origina debido a que muchos vehículos han sido donados por distintos gobiernos extranjeros.

Parecida situación se presenta con los equipos de comunicación pues no hay suficientes para las labores normales; esta deficiencia obliga en algunos casos al uso del teléfono público para denunciar cuestiones de emergencia.

En cuanto a los archivos criminales, varios cuerpos policiales (OIJ, DIS, MSP) tienen el suyo y tienen poca interrelación. Además, su equipo es tan escaso, que gran parte de los expedientes se guardan en cajas de cartón. Esta condición es compartida por muchas dependencias, donde no hay campo ni facilidad para almacenar información.

Sólo existe un laboratorio policial: el del OIJ. Si bien el personal esta capacitado (aunque haría falta actualización), laboran con escaso equipo y deben enfrentarse con una actitud poco receptiva, por parte de la Corte, a la solicitud de rubros presupuestarios para ello. Probablemente esto suceda por falta de información, que produce subestimación de la parte técnica de la administración de justicia.

Las plantas físicas que ocupan los cuerpos policiales son en su mayor parte alquiladas y algunas presentan condiciones deplorables.

Ciertos cuerpos ni siquiera tienen edificaciones, por lo que deben compartir una pequeña oficina con otro cuerpo policial, por ejemplo, en los puestos fronterizos, donde la Policía de Migración comparte la oficina con la Guardia Rural y el personal de control de puestos aduaneros. Todo ello contrasta con las instalaciones mucho más amplias y modernas con que cuentan el OIJ y la Policía de Tránsito.

k) Personal

La policía debe cumplir una de las tareas más complejas entre los funcionarios del Estado. Es un trabajo que requiere de decisiones individuales cuyo resultado puede afectar la seguridad del policía o de un ciudadano. Además, es el representante del Estado más visible o más disponible para una alta proporción de la población. Dada la complejidad de la área, sería importante establecer mecanismos eficientes de selección y capacitación para la integración de estos cuerpos que hoy casi no existen.

La policía costarricense no se puede entender sin referencia al marco laboral en el cual opera. Uno de los factores más curiosos es la diferencia de condiciones laborales bajo las cuales actúan. Así la Policía Metropolitana pertenece al Ministerio de Seguridad Pública cuyos miembros están cubiertos por las normas del Servicio Civil, mientras que miembros de otros cuerpos, adscritos a este mismo Ministerio, no están protegidos por ese régimen. Sólo hay otro grupo que está cubierto por las normas del Servicio Civil: la Policía de Tránsito.

Otra agencia que se rige diferencialmente por el Servicio Civil es la Guardia Rural. Solamente las reglas que garantizan estabilidad son aplicables a este cuerpo, pero en los demás aspectos está totalmente desprotegido.

En el Poder Judicial, existe un régimen laboral equivalente al del Servicio Civil, que se aplica a los empleados de ese Poder con excepción de los investigadores del OIJ.

i. Normas de selección y nombramiento

Uno de los requisitos para el establecimiento de una policía profesional sería el instaurar una Carrera Policial garantizada por normas de Servicio Civil. En Costa Rica la mayoría de las plazas del personal policial se califica como ocupando "puestos de confianza", lo que permite su remoción en cualquier momento y por cualquier motivo.

Para justificar lo anterior, se utilizan distintos argumentos, el más curioso de los cuales es el de que la falta de profesionalismo policial garantiza la democracia costarricense, ya que previene la creación de una casta y aparato militar. Este sentimiento ha sido reiterado no sólo por ciudadanos sino por funcionarios políticos de alto rango, incluyendo ministros de Seguridad Pública. Por ello es común presenciar, al finalizar un período presidencial, la renuncia masiva de los funcionarios encargados de la seguridad pública y el nombramiento de nuevos miembros al inicio del período que comienza, con base en criterios primordialmente políticos. La investigación ya mencionada reveló que hasta un 50% de los miembros del Ministerio de Seguridad Pública y 77% de los miembros de la Guardia Rural eran remplazados al finalizar un período gubernamental (5).

Como este proceso depurativo ya se ha establecido como normal cada cuatro años, el partido que sale del poder toma medidas concretas para proteger a sus miembros, como puede ser emitir un decreto que le permita a esos funcionarios acogerse por renuncia a una serie de beneficios de cesantía, previo a la toma de poder del nuevo gobierno.

Después de las renuncias o despidos, el nuevo gobierno acepta solicitudes para llenar las plazas vacantes. Aunque existen normas de selección de personal, las cuales se discutirán más adelante, en muchos casos se violan y se utilizan criterios predominantemente políticos. Por ejemplo, la Guardia Rural, en el actual gobierno, pide además de los requisitos establecidos, una carta de referencia de un diputado y una carta del jefe de barrio del partido político gobernante.

Todos los cuerpos policiales han establecido diferentes normas de ingreso. El OIJ, por ejemplo, se rige en gran medida por normas y pruebas de selección de personal del Poder Judicial con adaptaciones y mediante pruebas psicológicas para los

aspirantes a investigador, que han sido elaboradas por los miembros directores de este cuerpo policial. Una desviación fundamental es que no abre concurso para ingreso ni anuncia la existencia de plazas vacantes.

Los cuerpos como Control de Drogas, Guardia Civil, Unidad de Prevención del Delito y Guardia Rural diseñan ellos mismos sus criterios de selección. El aspirante debe hacer la oferta de servicios en la Oficina de Personal del Ministerio respectivo (Seguridad o Gobernación), a la cual cada dirección solicita un número de aspirantes para que realicen las pruebas que ellos han diseñado para sus miembros. Posteriormente, se evalúan las calificaciones de las pruebas preliminares (examen físico-motor, visual, etc.) y se seleccionan los de mejores calificaciones para darle los cursos básicos de entrenamiento en la respectiva rama policial.

Para los ascensos tambien existen problemas normativos de uniformidad, ya que no se dan por demostración de capacidad o de estudios, sino por decisiones arbitrarias del jefe de la correspondiente unidad.

Se presenta a continuación el cuadro 5, en el que se muestran los requisitos de ingreso a los cuerpos. Como se puede observar en este cuadro, los requisitos son variados. Uno de los que más comentario ha recibido es el nivel de escolaridad de los policías. La Guardia Civil, la Guardia Rural, la Policía Metropolitana y la Policía de Migración exigen el sexto grado para ingresar. Los otros cuerpos policiales exigen el bachillerato.

Aunque muchos han criticado el bajo nivel de escolaridad de los policías, y se ha sugerido incluso aumentar el requisito a bachillerato, se ha podido comprobar que el nivel educacional de la policía es superior al de la población costarricense. En efecto, el 100% de los efectivos de la Guardia Rural y de la Guardia Civil han concluido la educación primaria, mientras que únicamente un 64.55% de la población nacional lo ha logrado. Esta superioridad se da en todos los niveles educacionales entre la policía y la población costarricense, excepto en el nivel universitario, en el cual, la población nacional es un poco más alta.

CUADRO No. 5

Requisitos de ingreso de los diferentes cuerpos policiales (1986)

Cuerpo Policial	Nivel Educ.	Pruebas	Mecanismos de selección competitiva	Otro personal del Cuerpo Policial
OIJ	Bachi.	Física Sicológ. Conduc.	No	Proceso de selec-cion del Poder Judicial para personal del Mi-nisterio y poli-cial.
DIS	?	?	?	?
G.CIVIL	Prima.	Física	No	Proceso del Ser-vicio Civil para personal admini.
P.METRO	Prima.	Pruebas del Ser-vicio Civil	Sí	Proceso del Ser-vicio Civil para personal admini.
UPD	Bachi.	Física	No	Proceso del Ser-vicio Civil para personal admini.
DGCD	Bachi.	Física	No	Proceso del Ser-vicio Civil para personal admini.
GAR	Prima.	Física	No	Proceso del Ser-vicio Civil para personal admini.
P.MIGR.	Prima.	Física	Sí	Proceso del Ser-vicio Civil para personal admini. y policial.
P.TRANS.	Bachi.	Pruebas del Ser-vicio Civil	Sí	Proceso del Ser-vicio Civil para personal admini. y policial

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

ii. Formación de la policía

El problema de la formación de los cuerpos policiales está estrechamente vinculado con la deficiente estructura que los caracteriza y con problemas coyunturales mayores.

El primer aspecto de este complejo panorama es la ausencia de políticas que definan qué se quiere de la policía y cuáles han de ser sus funciones y objetivos, lo que redunda en una formación desorganizada. Hay una multiplicidad de centros de adiestramiento con programas y curricula que se duplican, y todos con graves problemas económicos.

En segundo lugar, ha de relacionarse el asunto de la formación con la actual coyuntura política internacional que vive el país, que a su vez ha ocasionado una militarización creciente y de facto en los cuerpos policiales. Esto se refleja en la formación que reciben. Los cursos de las diversas escuelas contemplan aspectos militares que en verdad no corresponden a la función preventiva típica de un cuerpo policial. Inclusive a principios de la administración Monge Alvarez (1982-1986), la Academia de la Fuerza Pública estaba a cargo de instructores militares de Panamá. Actualmente en la Base Murciélago se imparte adiestramiento militar a través de instructores norteamericanos. Estos, a su vez, provocan reacciones de ciertos sectores de la opinion pública, en el sentido de asociar profesionalización de la policía con creación de cuerpos militares, lo cual repercute en cualquier intento de mejorar la formación y condiciones del policía.

Debe mencionarse también el hecho de que el individuo que se enrola como Guardia Rural o Civil, no viene con la idea de hacer carrera policial. Los salarios y los pocos incentivos, amén de la inestabilidad laboral, hacen que el oficio de policía no pase de ser una ocupación temporal para una mayoría que llega buscando una mejor remuneración, o al menos, fija (6).

En este contexto, la formación que se proporciona suele ser un recurso perdido, pues la persona ya entrenada renuncia apenas consigue un mejor empleo.

Es en esta perspectiva que debe ubicarse el problema de la formación policial. Los centros de adiestramiento son excesivos en número, duplican sus funciones y cursos, no tienen curricula adaptada a las necesidades nacionales y cuentan con escasos recursos económicos.

En algunos casos, especialmente para funcionarios de mayor rango y oficiales del OIJ, se ha contado con ayuda internacional para cursos en el extranjero, principalmente EEUU, Panamá y Taiwan.

iii. Salarios básicos por cuerpos

En esta sección se presenta el cuadro 6 con diversos salarios, que demuestra la disparidad entre los diferentes cuerpos, así como con otros sectores.

CUADRO No. 6

Salarios básicos mensuales de policías rasos y salarios de los directores de cada cuerpo policial (1986)

Cuerpo Policial	Policía Raso (colones)	Director (colones)
OIJ	13.800	32.200
DIS	8.650	13.650
Guardia Civil	7.750	13.950
Policía Metrop.	7.850	13.450
UPD	7.750	11.350
Control de Drogas	7.950	11.850
GAR	7.750	29.850
Migración	8.450	10.450
Tránsito	8.150	22.050
Promedio policial	8.128	
Promedio Sector Público	11.805	
Promedio Gob. central	10.560	
Sector Privado	7.159	

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

Una de las características más notables de la crisis económica, comenzando en los años 80 es el deterioro de salarios "reales" en todos los sectores laborales. La crisis también ha forzado al gobierno a aumentar el sueldo de su personal haciendo que el porcentaje de los presupuestos policiales dedicados a este rubro sea cada vez mayor. El más alto es el de la Guardia de Asistencia Rural con 84.8%. Todos los demás cuerpos oscilan entre 71.99% para el OIJ y 82.5% para la UPD. La excepción más notable es la UPD que dedica sólo el 59.23% de su presupuesto a salarios.

iv. Características personales

La ley establece que la edad mínima para ingresar a cualquiera de los cuerpos policiales es la mayoría de edad (18 años).

Aunque no hay datos completos sobre este aspecto, el Ministerio de Seguridad Pública informó que durante los seis últimos meses de 1985, de los nuevos solicitantes de empleo, 46.1% estaban entre los 18 y los 22 años, el 26.4% entre 23 y 27 años, un 13.4% entre los 28 y 32 años y un 14.1% entre los 33 y más años, con una edad promedio de 23 años. Del sector de los policías más jóvenes (20 a 29 años), la Guardia Civil absorbe un 53% y la Rural un 30%. Este último cuerpo policial es el que recluta más personas de mayor edad (30 y más años), que suponen un 70% del total (7).

La policía costarricense está conformada casi en su totalidad por hombres. En 1978 se creó un cuerpo policial femenino como plan piloto. Sin embargo, muchas de estas mujeres terminaron como cocineras y misceláneas de los cuerpos de policía (8). Tres años más tarde el programa se cerró, aduciendo los constantes embarazos y la fragilidad femenina.

v. Condiciones de trabajo

Por lo general, el día laboral se distribuye en tres turnos de ocho horas cada uno. Existen diferencias entre las formas de desarrollar las jornadas de trabajo, lo más frecuente es que se trabaje una jornada y se descanse otra durante seis días, con un día completo libre.

En la mayoría de los cuerpos policiales, muchos efectivos se dedican a la agricultura como una actividad secundaria.

La excepción a esta regla general son los efectivos de la Policía Metropolitana, pues debido a su condición de conductores, uno de los trabajos adicionales más frecuentes es el servicio de taxis y camiones.

vi. Promoción

Unicamente la Policía Metropolitana, la Policía de Tránsito y la Policía de Migración tienen normas del Servicio Civil relativas a la promoción. En los demás cuerpos policiales, se efectúa con base en prácticas administrativas de diversa índole. Por ejemplo, la Guardia Civil tiene un sistema de promoción interno, para lo cual realiza cursos especiales y exámenes varios, a aquellos policías que reúnen los requisitos para ocupar el puesto.

l. Presupuesto

i. Determinación

Ya que las unidades policiales dependen de instituciones estatales, la determinación de sus presupuestos está sujeta al porcentaje que le sea asignado y al cual deben limitar sus gastos.

ii. Administración

Existe un proceso administrativo por medio del cual los cuerpos policiales deben solicitar el giro del dinero para cubrir sus gastos. Excepto el presupuesto para recursos humanos cuya ejecución es automática, cada unidad debe enviar una "proforma", donde se especifica el tipo de suministro que se requiere, a la oficina de presupuesto de la institución a la que pertenece. Esta oficina lo envía luego a la Contraloría General de la República para que autorice la compra.

Este proceso es sumamente lento, por lo que muchas veces, la compra no se puede realizar por la variación de los precios.

iii. Distribución

Los costos de los cuerpos policiales, para el Estado, son altos (ver el cuadro 7).

CUADRO No. 7

Gastos policiales y sus porcentajes del presupuesto nacional (1981-1986). (En millones de colones)

INSTITUCION	AOS					
	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Poder Judicial						
OIJ	79	92	153	191	296	307
Min. de Seg. Púb.						
DIS	--	4	18	22	24	27
Guard. Civ.	131	174	367	445	468	579
Pol. Metro.	39	55	109	139	135	150
UPD	--	5	14	16	23	28
Of. Gen de Cont. de Drog	7	5	11	13	16	21
Min. de Gobierno						
Guardia Rural	86	122	272	330	384	423
Pol. Mig.	11	15	28	41	52	61
Min. de Ob. Púb y Transporte						
Pol. de Tráns.	16	20	30	34	39	43
TOTALES	493	493	1002	1230	1406	1637
PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO NAC.	5.6	4.2	5.7	4.9	4.5	4.5

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

Un gasto de 4.5% del presupuesto nacional, sin contar subestimaciones en gastos, presenta un impacto considerable sobre la economía de un país que atraviesa una crisis económica. Este porcentaje presupuestario demuestra un crecimiento notable en los últimos años, de 2.6% en 1980 (9), a 5.6% en el año siguiente; dicho porcentaje oscila entre el 4.2% y un máximo de 5.7% en los períodos siguientes.

m) Actividades anuales

Las actividades de la policía son diversas y complejas, lo que dificulta la medición del nivel de actividad de cada uno de estos cuerpos.

Durante el año 1984, el porcentaje de actividad represiva llevada a cabo por los cuerpos policiales fue el siguiente: OIJ 32.042; UPD 7.899; Dirección General de Control de Drogas 1.754; Policía de Tránsito 185,777, que en total suman 266,431 actuaciones policiales (10). Estos datos en sí no deben usarse como medida de las necesidades de cada cuerpo por carencia de factores cualitativos. Así, en el caso del número de actuaciones represivas, resulta que la mayoría de los casos mostrados por el OIJ son resultado de actuaciones policiales iniciadas por otros cuerpos, los cuales mostraron esas actividades en sus propias cifras. Tampoco es lo mismo investigar un homicidio, por ejemplo, que dar una boleta de tránsito.

n) Relaciones con la comunidad

Por la naturaleza de su labor, el oficial de policía está en contacto frecuente con el público; sin embargo, esto no es siempre sinónimo de relación con la comunidad.

En el caso del OIJ, los vínculos con la comunidad son inexistentes, pues su labor es esencialmente represiva. Otros cuerpos como la Guardia Rural y la Dirección General de Control de Drogas mantienen vínculos más estrechos con la comunidad.

El guardia rural es, en algunas zonas alejadas, el único representante estatal y realiza labores que van desde procurar orden en una cantina, hasta recolectar impuestos y atender partos. Sin embargo, muchas de las funciones que por ley le corresponden resultan imposibles de cumplir, como lo es, por ejemplo, el "alfabetizar adultos", dadas sus limitaciones educativas.

La Dirección de Control de Drogas tiene programas de conferencias preventivas en colegios o empresas privadas que así lo soliciten.

La Policía de Tránsito también realiza campañas preventivas de accidentes mediante la distribución de panfletos en escuelas y pequeños cortos televisivos.

Los demás cuerpos no mantienen relaciones muy estrechas con la comunidad, y ésta, por lo general, no los considera como un fácil recurso en caso de un problema o emergencia. La encuesta nacional realizada muestra que un 56% de los entrevistados recurriría, en un caso de necesidad, a la Guardia Rural.

Por otra parte, cuando se preguntó a la muestra sobre las características policiales costarricenses que mejor definen su relación con el público, tres ciudadanos de cada cuatro estuvieron de acuerdo con citar la cooperación y la amistad. Los funcionarios de la administración de justicia fueron más pesimistas en su evaluación y un alto porcentaje de ellos

señaló la corrupción y la indiferencia entre las características más notables de la policía.

Otro factor importante que define la relación entre la policía y el público es el trato que éste recibió al recurrir a ella. En nuestra muestra de población, más del 14% había tenido que recurrir a la policía. De este porcentaje, solamente el 29.5% manifestó insatisfacción con el trato recibido. Tanto éstos como los que no habían tenido un contacto policial se mostraron sumamente positivos en recurrir a estos cuerpos para asistencia en el futuro y hacer una denuncia si fueran testigos de un delito.

Aunque prevalezca esta visión positiva de la policía, también se nota cierto pesimismo acerca de la calidad de los servicios que presta. Esta imagen negativa es mas pronunciada entre los actores del sistema de justicia, como se verá con mayor detenimiento en la segunda parte de este estudio.

NOTAS

(1) Estas cifras representan los datos que se llevan en los presupuestos de los cuerpos, publicados en **La Gaceta**, pero estos subestiman las cifras reales, dada la práctica de mantener un porcentaje del personal que está cumpliendo labores policiales en la nómina de otro organismo no policiaco. El antiguo Director de la Guardia Civil, por ejemplo, informó que un conteo real demostraría casi el doble de Guardias Civiles que los presupuestados. Otro ejemplo de esta subestimacion ocurre en la Policía de Tránsito. Su presupuesto muestra a 254 policías mientras que unos 96 adicionales prestan servicio en este cuerpo pero son pagados por TRANSMESA (Transportes Metropolitanos S. A.), una entidad con fines del lucro, la cual recibe un subsidio del Estado para esta prestación.

(2) MINISTERIO DE SEGURIDAD PUBLICA. **Reglamento de Servicio.** 1958.

(3) El número de casos cerrados se determina dividiendo el número de detenciones, durante un período de tiempo, entre el número de denuncias presentadas durante ese mismo período.

(4) MAITA, Pastor. "Características y problemas institucionales de la Guardia Civil y Rural costarricense", tesis de licenciatura, Universidad Nacional de Costa Rica. 1986.

(5) **Ibid.**

(6) Según el estudio de Maita, sólo un 13% del personal piensa permanecer en su puesto o en el cuerpo donde labora hasta pensionarse, y un 20% afirma que permanecerá hasta la próxima administración (más que todo porque deben irse y no porque lo deseen, pues casi un 80% reveló estar satisfecho con el puesto).

(7) **Ibid.**

(8) "Policías femeninas ya están en servicio", La Prensa Libre, 17 junio 1978.

(9) NELSON, Harold D., **Costa Rica: a country study**, Area Handbook Series, 2nd edition, American University, Washington DC, 1984, p. 263.

(10) ORGANISMO DE INVESTIGACION JUDICIAL, **Estadísticas del OIJ 1984**. Resumen del Cuadro No. 51, págs. 63-67; DIRECCION GENERAL DE LA POLICIA DE TRANSITO, **Informe de Labores 1985**. Resumen del Cuadro No. 1, pág.2; MINISTERIO DE SEGURIDAD PUBLICA, **Memoria Anual 1984-1985**, págs. 37, 76, 80.

2. Ministerio Público

El Ministerio Público es el órgano judicial que actúa como acusador durante el proceso penal.

a) Normativa jurídica:

Tiene su fundamento jurídico en el Código de Procedimientos Penales y en la ley 5711 del 27 de junio de 1975 (publicada en La Gaceta del 28 de junio de 1975). Esta normativa introduce una innovación sobre la anterior legislación que consideraba al Ministerio Público como parte de la estructura de la Procuraduría General de la República. En Costa Rica, con la nueva legislación se constituyó al Ministerio Público como un órgano judicial estructurado dentro del Poder Judicial (siguiendo un poco el ejemplo español), lo cual lo diferencia de otros países, en donde este generalmente está adscrito al Poder Ejecutivo. Tal decisión se tomó en 1973 considerando que el Ministerio Público tendría mayor independencia funcional dentro del Poder Judicial, por su reconocida autonomía y prestigio, que adscrito a cualquier ministerio del Poder Ejecutivo.

b) Estructura:

Por ley compete a la Corte Plena la organización del Ministerio Público. En la actualidad la estructura jerárquica del mismo se compone por un jefe, que debe ser costarricense, abogado, de reconocida moralidad, amplia experiencia profesional y tener más de treinta años; un subjefe, con los mismos requisitos de la jefatura, fiscales de juicio y agentes fiscales distribuidos por todo el país. El cuadro 8 indica el número de fiscales y agentes fiscales por provincia en 1986.

CUADRO No.8
Número de personal del Ministerio Público
por provincias y categoría (1986)

PROVINCIA	FISC.		AGEN.FISC.		PER.APOYO		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%	N	%
SAN JOSE(1)	12	63.17	23	50.00	64	45.39	99	48.05
ALAJUELA	2	10.53	6	13.04	20	14.18	28	13.59
HEREDIA	1	5.26	2	4.35	6	4.26	9	4.37
CARTAGO	1	5.26	3	6.52	9	6.38	13	6.31
PUNTARENAS	1	5.26	5	10.87	15	10.64	21	10.19
GUANACASTE	1	5.26	4	8.70	14	9.93	19	9.22
LIMON	1	5.26	3	6.52	13	9.22	17	8.25
TOTAL	19	100.00	46	100.00	141	100.00	206	100.00

Fuente: Lista de Personal suministrada por el Ministerio Público, 1986.
(1) Incluye al jefe y al subjefe del Ministerio Público.

El Ministerio Público constituye un ente único, dado que sus funcionarios (agentes fiscales y fiscales de juicio) no tienen establecida sus competencias por razón de territorio, sino que pueden actuar en todo el país. Además, el Ministerio Público goza de autonomía funcional, pues no se encuentra subordinado, en el momento de ejercer la acción penal pública, a ningún tipo de directriz por parte del Poder Judicial. Está, asimismo, facultado para acusar a cualquier persona, aún a jueces superiores, con excepción de los miembros de los Supremos Poderes y de otros funcionarios que gocen de inmunidad personal (art. 171 del C.P.P. en relación a los artículos 101, 110, 143 y 183 de la Constitución Política).

c) Funciones, poderes y responsabilidades:

El Ministerio Público tiene como función primordial el monopolio del ejercicio de la acción penal con las siguientes excepciones:

- En delitos contra la seguridad de la Nación, contra la tranquilidad pública, contra los poderes, el Orden Constitucional y la Hacienda Pública, la acción penal también puede ejercerla directamente la Procuraduría General de la República (art. 5 Código de Procedimientos Penales - C.P.P), lo cual no impide que el Ministerio Público la ejerza cuando la Procuraduría no lo haga. Es preciso notar que, si bien se le da esta facultad a la Procuraduría, su actuación, al no estar regulada dentro del Código de Procedimientos Penales, ha quedado como algo prácticamente inoperante.

- En delitos de acción pública dependientes de instancia privada sólo puede iniciar la acción si el ofendido del delito, o en orden excluyente, sus representantes legales formularen la denuncia. Es preciso señalar que una vez ejercida la acción por el ofendido, el Ministerio Público recupera el monopolio de la acción penal y el particular no puede desestimar la acción.

- En delitos privados o de acción privada, el Ministerio Público está totalmente inhibido de accionar y por ende de participar dentro del proceso. Esto se debe a que la naturaleza de los delitos de acción privada, no representa un interés público, sino más bien un interes privado, por lo cual se deja a discreción del ofendido del delito el ejercicio de la acción.

El Ministerio Público, asimismo, está facultado para el ejercicio de la acción civil cuando ésta es paralela con el ejercicio de la acción penal; puede hacerlo siempre que el titular de la acción le delegue su ejercicio o cuando el titular de la acción sea incapaz de hacer valer sus derechos y no tenga quien lo represente.

Durante el proceso penal las funciones de los agentes fiscales y de los fiscales de juicio son múltiples y difieren entre sí no sólo por razones de jerarquía sino también de materia. Esquemáticamente es posible resumir las funciones de éstos de la siguiente manera.

En términos generales, los agentes fiscales promueven y ejercen la acción penal en la etapa de instrucción del proceso de delitos mayores y, en el caso de delitos menores de citación directa, son los encargados de realizar la información sumaria y de promover y ejercer la acción penal pública. Así, son los encargados de: a) requerir la instrucción formal de delitos con penas de prisión mayores de 3 años o penas no privativas de libertad; b) practicar la información sumaria en los casos de citación directa (delitos con penas de prisión no mayores de tres años o penas no privativas de libertad, salvo las excepciones previstas en el art. 402 CPP); c) elevar la causa a juicio en los casos de citación directa; ch) ejercer la acción penal en la fase de juicio en los casos de citación directa; d) interponer los recursos que considere pertinentes durante la instrucción; e) pronunciarse sobre la instrucción una vez que el juez la ha concluido (art. 338 CPP) o en su defecto sugerir las diligencias que considere pertinente realizar (art. 339 CPP); y f) interponer discrecionalmente recursos de Casación en los casos en que procede (art. 473 inc. 3 y 4 CPP).

Por su parte los fiscales de juicio intervienen en la segunda fase del proceso, en el juicio penal ante los Tribunales Superiores. Los fiscales son los encargados de: a) resolver las disconformidades presentadas por el juez de instruccion en caso de que éste no esté de acuerdo con la solicitud hecha por el agente fiscal al concluir la instrucción (tales resoluciones en esta materia son inapelables; en estos casos los fiscales de juicio actuan como tribunal de apelación); b) actuar ante los tribunales de juicio en delitos que tengan una pena de prisión mayor de tres años o una pena no privativa de libertad; c) mantener ante los tribunales superiores todos los actos interlocutorios en que intervenga directamente el Tribunal (apelaciones, etc), al igual que solicitar los incidentes de nulidad, cuando el requerimiento de elevación a juicio no refleje los hechos contenidos en el expediente; ch) ofrecer la prueba a los Tribunales Superiores y solicitar cuando sea pertinente nuevas pruebas por instrucción suplementaria y participar activamente en el juicio oral y público; d) interponer discrecionalmente recursos de casación contra la sentencia absolutoria dictada por el tribunal de juicio, cuando la pena del delito fuese mayor de 3 años de prisión o de inhabilitación o de ciento ochenta días multa, o en el caso de tratarse de una sentencia condenatoria, cuando la diferencia entre la pena impuesta y la pedida exceda de tres años de prisión o inhabilitación, o de sesenta días multa; también procede contra la sentencia de sobreseimiento confirmada por el tribunal de apelación o dictada en única instancia por el tribunal, si el

delito imputado tuviese una pena superior a los tres años de prisión o de inhabilitación o ciento ochenta días multa (ver art. 473 inc. 1, 2 y 3).

d) Controles

Los agentes fiscales y los fiscales de juicio están sujetos al control disciplinario y supervisor de la Inspección Judicial (de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial). Actualmente el Ministerio no tiene un contralor interno. El jefe del Ministerio Público no está facultado para imponer ningún tipo de sanciones, ni destituir a ningún funcionario. Lo único que puede hacer es llamarle la atención o sustituirlo en su caso concreto, por otro. Para imponer una sanción disciplinaria debe enviar comunicación en tal sentido a la Corte Plena o a la Inspección Judicial.

e) Administración

El jefe y el subjefe, además de los asuntos de carácter administrativo propios de sus cargos, se dedican a llevar los casos que consideran de sumo interés para la comunidad y a asistir a debates en caso de que 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, ya sea que estos funcionarios los hayan interpuesto o para mantener los recursos ejercidos por un agente fiscal. Deben, asimismo, comparecer a la audiencias que versan sobre conflictos de competencia entre los tribunales.

Para la distribución de casos, dependiente directamente del jefe del Ministerio Público, existe una oficina de distribución de casos encargada de asignar, por orden riguroso de presentación, los casos entrados a las distintas agencias fiscales de San José y distribuir las causas elevadas a juicio en los casos de citación directa.

En los casos de instrucción formal elevados a juicio, la distribución de casos la hace otra oficina.

En los lugares fuera de San José no existe una oficina de distribución de casos. La causa la atiende la agencia fiscal o la alcaldía en donde se presenta la denuncia.

f) Personal

El personal del Ministerio Público está compuesto por un jefe, un subjefe, 17 fiscales de juicio, 46 agentes fiscales y 141 personas que integran el personal de apoyo (ver cuadro 8). La mayoría del personal del Ministerio Público 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).

Como se verá en la parte de este estudio dedicada al análisis de problemas y prioridades, prevaleció la opinión de que el número de agentes del Ministerio Público era insuficiente, aún cuando entre 1985 y 1986 el número de fiscales aumentó en un 31%, y el de agentes fiscales en un 21%. Si el número de casos atendidos por el Ministerio se mantiene más o menos estable, este aumento de personal vendrá a aliviar el problema de este departamento.

Los fiscales son generalmente jóvenes, con una edad media de 30 años y en su gran mayoría estudiaron en 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.

Uno de los datos más interesantes respecto al personal del Ministerio Público es el porcentaje (47%) de mujeres que laboran como fiscales o agentes, que es el más alto entre los funcionarios judiciales.

i. Elección y nombramiento

Los cargos de jefe y subjefe del Ministerio Público son de confianza, de nombramiento de la Corte Plena en el sentido de que son de libre elección y remoción de ésta, siempre que los candidatos reúnan los requisitos exigidos por ley para el desempeño de esos cargos.

Cuando queda una plaza vacante de fiscal de juicio o de agente fiscal, la jefatura del Ministerio Público lo comunica al Departamento de Personal de la Corte, quien a su vez informa a la Corte Plena y se abre un concurso de antecedentes por un lapso de ocho días. El Departamento de Personal recibe los curricula de los oferentes y los envía al jefe del Ministerio Público para que éste escoja una terna, la que debe motivar y enviar a la Corte Plena para que ésta elija al candidato que considere más idóneo Aunque este procedimiento de elección y reclutamiento pareciera llevar todos los requisitos de un sistema adecuado de personal, en la encuesta realizada entre jueces, abogados, defensores y fiscales la mayoría opinó, como se verá en la segunda parte de este estudio, que el método de selección y nombramiento de los fiscales era inadecuado.

El personal de apoyo del Ministerio Público es elegido de acuerdo con el procedimiento siguiente: cuando queda una plaza vacante, la Secretaría de la jefatura pide una terna al departamento de personal del Poder Judicial (en la solicitud se puede incluir el nombre de alguna persona que se considere como elegible). Ese departamento elabora la terna con los mejores

promedios obtenidos entre los candidatos al cargo y la envía al jefe del Ministerio Público, para que sea él quien elija o apele si no está de acuerdo con ella. Hecha la elección, se la devuelve con un oficio al Departamento de Personal. Allí se elabora una nómina que se pasa al Consejo Administrativo, para que éste en sesión lo apruebe o lo rechace. Si lo rechaza, el Jefe del Ministerio Público puede apelar.

ii. Formación

Los fiscales de juicio y los agentes fiscales deben ser mayores de edad, de reconocida solvencia moral y poseer el título de licenciados en derecho. Si al momento de hacer el nombramiento, no hubiese un número suficiente de solicitantes que reúna esta última condición, se nombrará un egresado en derecho.

En la actualidad sólo el 14% de los agentes fiscales no son abogados, mientras que todos los fiscales son profesionales en derecho.

iii. Capacitación

Los fiscales y agentes fiscales no reciben cursos periódicos de capacitación. Ocasionalmente asisten a cursos y conferencias impartidas por el ILANUD, o reciben becas de la Corte para estudiar en el extranjero o en el postgrado de la Universidad de Costa Rica.

Internamente, el Ministerio Público trata de capacitar a los aspirantes a fiscal de juicio asignándolos por un cierto tiempo a trabajar al lado de un fiscal.

El personal de apoyo del Ministerio Público recibe capacitación ocasional mediante cursos impartidos por la Escuela Judicial, especialmente en materia penal.

La Escuela Judicial tiene como función primordial la capacitación de los funcionarios judiciales. Sin embargo, los fiscales, en la encuesta, mostraron insatisfacción con la labor que ella realiza. Sólo el 31.3% indicó algún nivel de satisfacción. Resulta significativo que un 37.5% de los fiscales respondieron que no sabían o no tenían opinión sobre la labor de la Escuela Judicial.

iv. Sueldo básico por categorías

En el cuadro 9 aparecen los salarios base por categorías. A los salarios básicos del jefe, subjefe, fiscales de juicio y agentes fiscales se les agrega un 65% por concepto de dedicación exclusiva. Cuando el que ocupa el puesto no es licenciado sino sólo egresado en derecho, se le paga un 60% por concepto de compensación por dedicación exclusiva. Además se le toman en

cuenta para el cálculo de los salarios, las anualidades, sobresueldos, carrera profesional y otros agregados salariales contemplados en la Ley de Presupuesto. Estos se incrementan por antiguedad automáticamente. Los salarios base del Ministerio Público son sólo ligeramente superiores a los de los Defensores Públicos, según se aprecia en el cuadro 10.

CUADRO No. 9

Personal profesional y salarios del Ministerio Público por categorías (1986)

CATEGORIA	SUELDO BASE	PROHIBICION (65%)	SUBTOTAL
Jefe Ministerio Público	35,400	23,010	58,410
Subjefe Ministerio Púb.	33,000	21,450	54,450
Fiscales de Juicio	32,600	21,190	53,790
Agentes Fiscales	31,000	20,150	51,150

NOTA: No incluye anualidades, sobresueldos, ni otros aditivos salariales.

Fuente: Lista actualizada de salarios, I Semestre 1986, Departamento de Personal, Poder Judicial.

CUADRO No. 10

Comparación de salarios base del Ministerio Público y los Defensores Públicos (1986)

CATEGORIA	MINIS. PUBLICO (salario base)	DEF. PUBLICOS (salario base)	DIF. PORCENTUAL
Jefe	58,410	54,945	3,465 (5.93%)
Subjefe	54,450	52,305	2,145 (3.93%)
Fiscal y Defensor	53,790	51,645	2,145 (3.98%)

Fuente: Listas actualizadas de salarios, I semestre 1986. Departamento de Personal, Poder Judicial.

Los salarios del personal de apoyo son semejantes a los del mismo tipo de personal del Poder Judicial.

v. Condiciones de trabajo

El jefe, subjefe, fiscales de juicio y agentes fiscales del Ministerio Público laboran a tiempo completo, con dedicación exclusiva.

La jornada semanal del personal es de cuarenta horas, a razón de ocho horas diarias de lunes a viernes, con un horario de 7:30 a 11 y de las 13 a las 17:30 horas.

En la realidad este horario o jornada sólo se le aplica a los fiscales de juicio, pues los agentes fiscales generalmente trabajan después de haberse cerrado el despacho, lo cual se debe al exceso de trabajo que se tramita en las agencias fiscales; además, a los agentes fiscales les corresponde trabajar dos horas los sábados, domingos y días feriados, que en el caso de San José se hace turnado, pero en las agencias fuera del centro de San José y en provincias, le corresponde hacerlo a cada agente fiscal todo el tiempo.

En cuanto a vacaciones se refiere, a todo el personal le corresponde 28 días calendario. Cabe señalar que el personal del Ministerio Público, como todo el del Poder Judicial, goza a este respecto de un régimen más favorable que la mayoría de los empleados públicos, que suele ser de 15 días, con ciertas excepciones.

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 (68.7%) los consideró inadecuados.

No existen sindicatos en el Poder Judicial, pero todos los funcionarios pueden pertenecer a la Asociación de Profesionales del Derecho del Poder Judicial. En cuanto al resto del personal, pueden afiliarse a la Asociación Nacional de Empleados Judiciales.

g) Presupuesto

El presupuesto del Ministerio Público esta contemplado dentro del presupuesto del Poder Judicial. Ese no se encuentra establecido en un único bloque, sino diseminado de acuerdo con la ubicación de sus oficinas en todo el territorio nacional. El monto del presupuesto del Ministerio Público en 1986, para servicios personales, sin incluir sobresueldos, anualidades, prohibiciones y otros agregados salariales, es de 47.700.000 colones, lo cual equivale a un 2.06% del rubro de servicios

personales del Presupuesto del Poder Judicial. De 1980 a 1986, este porcentaje se ha incrementado de 1.7% a 2.6% (véase cuadro 11). Al analizar de 1980 a 1986 el crecimiento real del presupuesto del Ministerio asignado a servicios personales, resulta que fue negativo en 1981 y 1982; por el contrario en 1983 se incrementó sustancialmente, a causa de un reajuste salarial. En 1984 y 1985 ha mantenido un crecimiento positivo (véase cuadro 12).

CUADRO No. 11

Participación del presupuesto del Ministerio Público asignado a servicios personales en el presupuesto del Poder Judicial (1980-1986)

	Total Presupuesto M.P. Millones colones corrientes	Presupuesto P. Judicial Millones colones corrientes	% Presupuesto P. Judicial
1980	4.8	280.0	1.7
1981	4.8	346.0	1.4
1982	4.9	420.0	1.2
1983	18.0	687.0	2.6
1984	23.7	932.0	2.5
1985	31.7	1,294.0	2.5
1986	47.7	1,812.0	2.6

Fuente: Leyes de presupuesto ordinario y extraordinario de la República. Varios años, julio 1986.

CUADRO No. 12

Crecimiento real del presupuesto del Ministerio Público asignado a servicios personales (Millones de colones constantes a precios de 1976)

	Total Presupuesto M.P.(millones colones)	Deflator	Total Real (millones colones constantes)	Variación Porcentual (tasa crecimiento)
1980	4.8	1.33	3.6	.
1981	4.8	2.20	2.2	-38.9
1982	4.8	3.99	1.2	-45.5
1983	18.0	4.42	4.1	241.7
1984	23.7	5.18	4.6	12.2
1985	31.7	5.94	5.3	15.2
1986	47.7	6.42 (a)	7.4	39.6

(a) Estimación del Banco Central de Costa Rica para ese año con base en datos de julio 1986.

Fuente: Leyes de presupuesto ordinario y extraordinario de la República. Varios años, julio 1986.

h) Servicios y equipo

Como no hay un presupuesto separado para el Ministerio Público, los rubros como mobiliario y equipos, locales y servicios están contemplados en el presupuesto del Poder Judicial y son controlados y suministrados por la Proveeduría del Poder Judicial.

El Poder Judicial le brinda al Ministerio Público espacio físico, tanto en los locales propios como en los alquilados.

El Ministerio Público puede recurrir a todos los servicios técnicos y científicos del Organismo de Investigación Judicial. Ello con el fin de recoger información adicional sobre pruebas recabadas por la Policía Judicial durante la instrucción, para aclarar aspectos necesarios que permitan determinar la procedencia de algunos autos procesales.

El personal del Ministerio Público no tiene asignados vehículos para desempeñar sus funciones. Cuando necesitan transporte para realizar diligencias judiciales, tienen que usar uno propio o solicitar un vehículo con chofer a la Proveeduría Judicial. La solicitud respectiva debe hacerse con ocho días de anticipación, lo que impide la adecuada atención de asuntos urgentes.

i) Actividades anuales

Durante los años 1983, 1984 y 1985 las Agencias Fiscales recibieron y tramitaron un total de 30,790, 32,135 y 32,614 denuncias respectivamente en todo el país (ver cuadro 13). En el año 1984 fueron elevadas a juicio ante el Tribunal Superior y por consiguiente, fueron atendidas por los Fiscales de Juicio, 3,701 casos.

CUADRO No. 13
Denuncias recibidas en Agencias Fiscales
(1983-1985)

PROVINCIA	1983	1984	1985
TOTAL	30,790	32,135	32,614
SAN JOSE	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
LIMON	2,768	3,023	2,897

Fuente: Sección de Estadística Judicial, Poder Judicial.

j) Número de causas en promedio por fiscal.

Para dar un ejemplo de la magnitud del trabajo realizado por fiscales y agentes fiscales, véase el cuadro 14.

CUADRO No. 14

Promedio de casos atendidos por los Fiscales y Agentes Fiscales por año y mes (1984)

	ANUAL	MENSUAL
Fiscales	246.73	20.56
Agentes	823.97	68.66(a)

Fuente: Anuario de Estadísticas Judiciales, 1984

(a)Estos datos son los casos netos; se excluyen los casos en que las agencias fiscales se declararon incompetentes. En caso de tomarlos para el año 1984 el promedio por agente fiscal sería de 83.60 casos por mes.

Es muy probable que el promedio de casos atendidos por fiscal y agente fiscal baje en 1986 debido al incremento de personal producido, en un 31% para los fiscales y en un 21% para los agentes fiscales, y siempre que el número de casos atendidos no se incremente sustancialmente en 1984 y 1985.

k) Relaciones con la comunidad y con los demás sectores del sistema de justicia.

Dentro del Poder Judicial, el Ministerio Público tiene estrecha relaciones con los tribunales, ya que la Ley propone su función como una actividad coadyuvante en la administración de justicia. En algunos casos, esto llega al punto de que funcionarios del Ministerio Público desempeñan una tarea atribuida tradicionalmente a jueces, como es el papel de instructor que desempeñan en los asuntos de citación directa o cuando el fiscal actúa como tribunal de apelación al resolver las disconformidades presentadas por el juez de instrucción. También se presenta la situación inversa, en los casos en que un funcionario que administra justicia como es un alcalde, sustituye a un agente fiscal. Esto ocurre, precisamente, en los casos de citación directa cuando los alcaldes desempeñan el papel instructor del agente fiscal al no existir, en la localidad, el funcionario correspondiente.

El Ministerio Público, como parte del Poder Judicial, mantiene relaciones orgánicas y funcionales con las otras partes del Poder Judicial. Además tiene como colaborador al Organismo de

Investigación Judicial, el cual durante la instrucción actúa bajo control directo del Ministerio Público y por ende debe cumplir todas las órdenes de los fiscales durante esta fase del proceso. Sin embargo, al hablar con los expertos técnicos del Organismo de Investigación Judicial, indicaron que el bajo nivel de conocimiento tecnico de los funcionarios del Ministerio Público dificultaba su labor ya que no podían apreciar la calidad o necesidad de los servicios que solicitaban. Por su lado, el 43.7% de los fiscales y agentes judiciales encuestados manifestó insatisfacción con las labores realizadas por el OIJ. Las opiniones de ambas partes indican la necesidad de establecer una mejor comunicación entre ellos debido a la importancia que su estrecha colaboración tiene en el proceso de investigación de los delitos.

Externamente al Poder Judicial, el Ministerio Público no tiene ninguna vinculación de dependencia con los demás órganos del Estado, aunque de hecho o por disposición legal, mantiene lazos de colaboración con algunos. Así, existe colaboración recíproca con la Contraloría General de la República, la cual informa al Ministerio Público de las conductas delictuosas realizadas por parte de los funcionarios públicos. Asimismo, ha colaborado con el Banco Central en las políticas de represión del mercado negro de divisas. En general, con los distintos cuerpos de policía administrativa, suele coordinar actividades para el esclarecimiento y sanción de diversas actividades delictivas, en virtud de que por ley la policía administrativa funje como auxiliar de la policía judicial.

3. Defensores Públicos

En Costa Rica 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, y que cuenta con un número de funcionarios semejante al del Ministerio Público. Aparte de este Departamento, no existe ningún otro tipo de asistencia jurídica gratuita en materia penal. 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 de Derecho.

a) Normativa jurídica

La Institución de la defensa pública encuentra su fundamento jurídico en el artículo 39 de la Constitución Política, el artículo 133 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, reformado por Ley 3666 del 10 de enero de 1966 (publicada en La Gaceta del 21 de enero de 1966), en el Título V, Capítulo IV (artículos 83 y 84) del Código de Procedimientos Penales y en un Reglamento (publicado en el Boletín Judicial del 7 abril de 1970).

b) Estructura

El Departamento de Defensores Públicos, cuya jurisdicción se extiende a todo el país, está encabezado por un jefe, y un subjefe. El Departamento lleva a cabo sus funciones por medio de una red de oficinas extendidas 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 él y con el subjefe del Departamento.

c) Funciones, poderes, responsabilidades y controles.

El Estado costarricense provee la defensa gratuita de cualquier ciudadano acusado de un delito en todos los casos en que el imputado no elija defensor, no se le autorice a defenderse personalmente o que el defensor del imputado abandonase la defensa (art.80-89-189 Código de Procedimientos Penales). Esta defensa gratuita se otorga sin entrar en consideraciones sobre la solvencia económica del imputado. En la actualidad, 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, salvo que estas personas se puedan defender por sí mismas cuando la ley lo permita, o que en el caso de menores o inhábiles sus representantes legales los provean de defensor, o cuando tratándose de reos ausentes, el cónyuge o un familiar de

los indicados por ley hiciera la designación de un defensor. Con este proyecto de ley se busca volver al concepto de defensa pública gratuita establecido originalmente por la Ley Orgánica del Poder Judicial (art.133), con el objeto de brindar un mejor servicio a los que realmente lo necesiten.

En Costa Rica, 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.

La Corte Plena ejerce la jurisdicción disciplinaria sobre los defensores públicos y los sanciona por sus faltas. El juez, tan pronto tenga conocimiento de que el defensor ha descuidado una defensa lo hará saber a la Corte. Comprobada la falta, la Corte revoca su nombramiento; igualmente será revocado en los casos en que el defensor recibiere dinero o cualquiera otra retribución por sus servicios, de los reos o de otras personas.

El jefe del Departamento no está autorizado para imponer sanciones disciplinarias. Al conocer de una falta debe mandar el caso a la Corte Plena o a la Inspección Judicial para que ahí se proceda, conforme a los procedimientos establecidos.

El jefe del Departamento de Defensores Públicos ha establecido, de hecho, un mecanismo de control de su personal, mediante la realización de giras por todo el país. Aproximadamente se realizan unas cuatro giras de inspección de control por año, dos por el jefe y dos por el subjefe de la Oficina. En esas giras, se examina una muestra de expedientes escogidos al azar, a nivel de juzgado penal o de Tribunal Superior; 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.

d) Personal

El Departamento de Defensores Públicos cuenta con varias modalidades de defensores: a tiempo completo, a medio tiempo y defensores por honorarios. Con éstos últimos no existe relación laboral permanente sino que se les paga por el sistema de honorarios únicamente por los casos que lleven. Este tipo de defensores funciona en los lugares donde no se requiere un defensor de medio tiempo, o en los casos en que surgen intereses contrapuestos, para efectos de refuerzo.

El Departamento de Defensores Públicos, está integrado por 49 defensores públicos a tiempo completo (incluyendo al jefe y subjefe) y 32 defensores públicos de medio tiempo. En el cuadro

15 se aprecia la distribución de este personal por cargo y por provincia, apreciándose su mayor concentración en la provincia de San José.

CUADRO No. 15

Distribución y número de personal del Departamento de Defensores Públicos por provincia (1986)

PROVIN.	TIEMPO COMPLETO		TIEMPO MEDIO		DE HONORARIOS	
San José	23(a)	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

(a) Incluye al jefe y al subjefe del Departamento.
Fuente: Oficina de Defensores Públicos, San José, julio 1986

En las encuestas realizadas prevaleció la opinión de que el número de defensores era escaso (véase la parte del estudio dedicada al análisis de problemas), aunque los jueces y los fiscales consideraron más aguda la falta de fiscales que de defensores; a su vez los abogados y los defensores consideraron la carencia de estos últimos como la más grave.

Estas opiniones pueden no reflejar el aumento de personal producido entre 1985 y 1986. El numero de defensores públicos tiempo completo aumentó de 40 a 47 personas (17.5%) y el de defensores medio tiempo de 29 a 32 personas (10.34%) (véase cuadro 16). En términos de tiempos completos, el Ministerio Público y el Departamento de Defensores Públicos tienen los mismos recursos de personal (63 tiempos completos).

Los defensores públicos suelen ser jóvenes, con una media de 31 años y en su mayoria estudiaron en la Universidad de Costa Rica. Han laborado como defensores públicos un tiempo medio de 4.5 años, y el 95% de los mismos no ha ocupado otro cargo en el sistema de administración de justicia. El número de mujeres que trabaja para el Departamento de Defensores Públicos (el 44%) es casi tan alto como el del Ministerio Público.

CUADRO No. 16

Número de plazas a tiempo completo en el Ministerio Público y en Defensores Públicos (1980-1986)

MINISTERIO PUBLICO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Jefe M. Públ.	1	1	1	1	1	1	1
Subjefe M. P.	1	1	1	1	1	1	1
Fisc. juicio	13	13	13	13	13	13	17
Agentes fisc.	31	38	37	38	42	38	46
TOTALES	46	53	52	53	57	57	65
DEF. PUBLICOS							
Jefe Defensor.	1	1	1	1	1	1	1
Subjefe D. P.	1	1	1	1	1	1	1
Def. T. completo(a)	50	50	50	51	54.5	54.5	63
TOTALES	52	52	52	53	56.5	56.5	65

(a) Para este cálculo dos defensores medio tiempo se consideran como un defensor tiempo completo.
Fuente: Ministerio Público y Departamento de Defensores Públicos.

i. Selección y nombramiento

Los nombramientos del jefe, del subjefe así como del resto de los defensores públicos los hace la Corte Plena por períodos de cuatro años. Los dos primeros son cargos de confianza, en el sentido de que son de libre elección y remoción de la Corte Plena, siempre que los candidatos reúnan los requisitos especificados por ley.

Cuando hay una plaza vacante para un cargo de defensor público, ésta 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 (véase la parte sobre problemas y prioridades).

El personal de apoyo es nombrado conforme a los procedimientos establecidos por el Departamento de Personal de la Corte.

ii. Formación

Según el reglamento existente, los defensores públicos deben ser mayores de edad, ciudadanos en ejercicio y del estado seglar.

Los abogados tienen preferencia para ser designados como defensores públicos, pero en el caso de inopia de profesionales en determinada jurisdicción territorial, la Corte puede nombrar en orden descente, a egresados de Derecho, a estudiantes de dicha profesión que estén cursando el último año o a personas sin título que sean practicas en Derecho. En la actualidad, de los defensores existentes, el 98% son profesionales en Derecho.

No existe un régimen de capacitación regular para los defensores públicos. Sin embargo, este año asistieron por primera vez a un curso de capacitacion especial impartido por el ILANUD, a pedido de ellos mismos. Al solicitarlo los defensores indicaron la necesidad de una mayor capacitacion en aspectos técnicos para poder brindar un mejor servicio. En el mismo Departamento los mismos defensores también se han organizado esporádicamente para ofrecer charlas sobre temas de interés comun.

La Escuela Judicial tiene entre sus funciones la capacitación de los defensores públicos. Sin embargo, un 37% de ellos la calificó negativamente o, lo que es más preocupante, un 44% manifestó no tener opinión sobre ella al ser consultados en las encuestas, y un 20% dijo que no era adecuada.

iii. Sueldo basico por categorias

En el cuadro 17 aparecen los salarios base por categoría. A los salarios de los defensores de tiempo completo se les agrega un 65% por concepto de dedicación exclusiva al cargo. Los salarios base de los defensores públicos son ligeramente inferiores a los del Ministerio Público.

Los salarios de los defensores públicos se incrementan por antiguedad automáticamente.

CUADRO No. 17

Salarios base de los Defensores Públicos (1986)

CALIFICACION	SALARIO BASE	PROHIBICION	TOTAL
Jefe de Dpto.	33,300	21,645	54,945
Subjefe de Dpto.	31,700	20,605	51,305
Def. Pub. tiempo completo	31,300	20,345	51,645
Def. Pub. medio tiempo	16,650	-	16,650
Defens. honorarios(a)	-	-	-

Nota: Los salarios no incluyen anualidades.
Fuente: Oficina de Defensores Públicos de San José 1986.
(a) Su salario es fijado por el juez.

iv. Condiciones de trabajo

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

La jornada semanal del personal del Departamento depende de su tipo de nombramiento. El total es de cuarenta horas semanales, a razón de ocho diarias, con un horario de 7:30 a 11 y de las 13 a las 17:30 horas.

En el Departamento no existen sindicatos, pero los profesionales pueden pertenecer a la Asociación de Profesionales en Derecho del Poder Judicial. Todos los miembros del personal pueden afiliarse a la Asociación Nacional de Empleados Judiciales.

v. Personal de apoyo

El personal de apoyo del Departamento consta de 37 personas (secretarios, oficinistas, asistentes de derecho y conserjes).

La contratación del personal administrativo se lleva a cabo por medio de la Oficina de Personal del Poder Judicial, conforme a los métodos establecidos por éste.

e) Presupuesto

El presupuesto del Departamento de Defensores Públicos se encuentra dentro del Presupuesto del Poder Judicial. Uniendo los datos disponibles en materia de personal, es posible afirmar que, en 1986, del presupuesto de la Corte para recursos humanos, se destina aproximadamente un 1.6% del presupuesto total de la Corte para este rubro (excluyendo anualidades, sobresueldos, pago de prohibición, etc.), lo que es menor a la suma destinada por el Poder Judicial para los servicios personales del Ministerio Público.

El porcentaje del Presupuesto del Poder Judicial que corresponde al Departamento de Defensores Públicos ha sufrido una evolución semejante a la del Ministerio Público. Disminuyó entre 1981 y 1982. Aumento substancialmente en 1983 debido a un reajuste de salarios. En 1984-1985 y 1986 ha mantenido un crecimiento real positivo (véase cuadros nos. 18 y 19).

CUADRO No. 18

Participación del Presupuesto de Defensores Públicos asignados a servicios personales en el presupuesto del Poder Judicial (1980-1986)

Año	Total de Presupuesto de Def. Públicos (colones corrientes)	Presupuesto del P.Judicial (c.corrientes)	% Presupuesto del Poder Judicial
1980	3,354,600	280,000,000	1.2
1981	3,354,600	346,000,000	1.0
1982	3,387,000	426,000,000	0.8
1983	10,555,200	687,000,000	1.5
1984	13,413,000	932,000,000	1.4
1985	17,338,800	1,294,000,000	1.3
1986	28,885,200	1,812,000,000	1.6

Fuente: Leyes del Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, elaborado en julio 1986.

CUADRO No. 19

Crecimiento real del presupuesto de Defensores Públicos asignados a servicios personales (1980-1986)
(Millones de colones constantes a precios de 1978)

Año	Total Presupuesto Defensores P.(colones corrientes)	Deflator	Total Real (colones constantes)	Variación Porcentual (tasa de crecimiento)
1980	3,354,600	1.333	2,516,579.1	.
1981	3,354,600	2.2	1,524,818.2	-39.4
1982	3,387,000	3.997	847,385.54	-44.4
1983	10,555,200	4.424	2,385,895.1	181.6
1984	13,413,000	5.189	2,584,891.1	8.3
1985	17,338,800	5.947	2,915,554.1	12.8
1986	28,885,200	6.42(a)	4,499,253.3	54.3

(a) Estimación del Banco Central de Costa Rica para ese año.

Fuente: Leyes del Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, elaboración en julio 1986.

f) Servicios y equipo

El Departamento de Defensores Públicos debe solicitar todo su equipo y mobiliario a la Proveeduría del Poder Judicial. El

mobiliario con que se cuenta está en buen estado pero es insuficiente.

El Departamento no cuenta con material legislativo y bibliografico propio. Cada defensor debe trabajar con el material bibliografico personal. Los defensores pueden usar la Biblioteca de la Corte y el Centro de Documentación del ILANUD, pero estas bibliotecas sólo son accesibles a los que laboran en San José. Ocasionalmente, el Departamento les proporciona las leyes fotocopiadas y mediante circulares les informa de pronunciamientos relevantes, reformas de leyes y algunos textos doctrinarios.

El Departamento no cuenta con vehiculos propios. Las solicitudes al respecto deben canalizarse por el Poder Judicial, Departamento de Servicios Generales, Sección de Transporte. Generalmente, en San Jose, dos días por semana, previa solicitud, se cuenta con dos vehiculos para visitas a los Centros Penitenciarios u otras diligencias .

La oficina central que ocupa el Departamento de Defensores Públicos en San José es del Poder Judicial, como lo son las que éste ocupa en las localidades donde el Poder Judicial tiene edificaciones. El Departamento de Defensores Publicos ocupa locales alquilados en aquellos lugares donde el Poder Judicial no tiene locales de su propiedad.

Generalmente, dos defensores deben compartir una misma oficina, pero para no lesionar la privacidad y el secreto profesional, se han establecido turnos de ocupación diferentes.

g) Actividades anuales

En 1985, el Departamento de Defensores Públicos atendió un total de 15.794 casos, conforme lo muestra el cuadro No. 20.

CUADRO No. 20
Casos atendidos por Defensores Públicos por provincia (1985)

PROVINCIA	TOTAL DE No. DE CASOS ATENDIDOS
San José	8,176
Alajuela	613
Cartago	1,585
Heredia	81
Guanacaste	741
Puntarenas	2,285
Limón	2,313
TOTAL	15,794

Fuente: Oficina de Defensores Públicos - San José 1986.

En el cuadro 21 se puede apreciar la carga de trabajo promedio por defensas. Esta carga de trabajo, si se mantiene más o menos estable el número de casos atendidos por año, posiblemente bajará con el incremento del personal ocurrido en 1986.

CUADRO No. 21

Promedio de casos atendidos por los Defensores Públicos según tiempo de trabajo por año y mes (1985)

	Anual	Mensual
Defensor tiempo completo	375	31.25
Defensor medio tiempo	200	16.60

Fuente: Departamento de Defensores Públicos, Poder Judicial.

De los datos obtenidos resulta que un defensor tiempo completo atiende más casos al año que un fiscal y menos casos que un agente fiscal. Pero en términos generales, el Ministerio Público atiende mas casos que el Departamento de Defensores Públicos. Dichos datos resultan interesantes si se considera que globalmente el Ministerio Público y el Departamento de Defensores cuentan con el mismo número de personal profesional.

4. Abogados

a) Normativa Jurídica

El ejercicio de la abogacía en Costa Rica se encuentra regulado por Ley Orgánica del Colegio de Abogados (No. 134 del 28 de octubre de 1941) y sus reformas, así como por el decreto ejecutivo No. 20 del 17 de julio de 1942 y sus reformas. Esa normativa establece y regula la creación de un ente público no estatal, al cual deben afiliarse los abogados para ejercer la profesión.

b) Funciones, responsabilidades y controles

Los abogados tienen una serie de deberes especificados en el Código de Moral del Colegio de Abogados (vigente a partir del 1 de setiembre de 1946). Entre los deberes más relevantes de los abogados se encuentran el mantener el secreto profesional, el ofrecer un servicio eficiente y leal a sus clientes, el cobrar honorarios equitativos, el abstenerse de practicar competencia desleal entre colegas y el respetar a los funcionarios judiciales. El incumplimiento de estos deberes es castigado con sanciones reguladas por el mismo Código. Asimismo, en su gestión ante los Tribunales de Justicia están sujetos en su actuación a la potestad disciplinaria del juez respectivo.

En contrapartida, los miembros del Colegio son los únicos que tienen el carácter de abogados ante las autoridades estatales, los únicos facultados para desempeñar funciones públicas cuando se exija la profesión de abogado, los únicos autorizados para ocupar cargos de profesores de derecho y en general, los únicos facultados para el ejercicio pleno de su profesión.

c) El Colegio de Abogados y otras asociaciones profesionales

El Colegio de Abogados, establecido en 1881, es el colegio profesional más antiguo de Costa Rica. Su creación propició la formación de los otros colegios profesionales existentes en el país.

El Colegio de Abogados representa a uno de los gremios profesionales de mayor influencia política en Costa Rica. Basta mencionar que un 39% de los Presidentes de la República a partir de 1824 han sido abogados. En la Asamblea Legislativa, asimismo, los abogados constituyen el grupo profesional de mayor elección para el cargo de diputado (de 1980 a 1985 representaron el 24.21% del total de miembros).

El Colegio de Abogados goza de personería jurídica propia. Por su condición de colegio profesional constituye un ente corporativo, público pero no estatal, que mediante el sistema de

colegiatura obligatoria agrupa a todos los abogados del país que deseen ejercer la profesión. Este sistema restrictivo del libre derecho de asociación, ha sido respaldado por la ley y la jurisprudencia que han considerado que los colegios profesionales son instituciones publicas. Tal apreciacion se fundamenta en la existencia de un interés publico de la colectividad determinado por la índole de las funciones que desempeñan los colegios profesionales, entre las que se cuenta la defensa contra el ejercicio indebido de la profesion y el velar porque no exista competencia desleal, funciones que llevan implicito potestades disciplinarias sobre los miembros. Es así como los colegios profesionales dejan de ser instituciones meramente gremiales, para convertirse en una organizaciones al servicio del interés público y cuya actividad constituye funcion administrativa.

i. Estructura

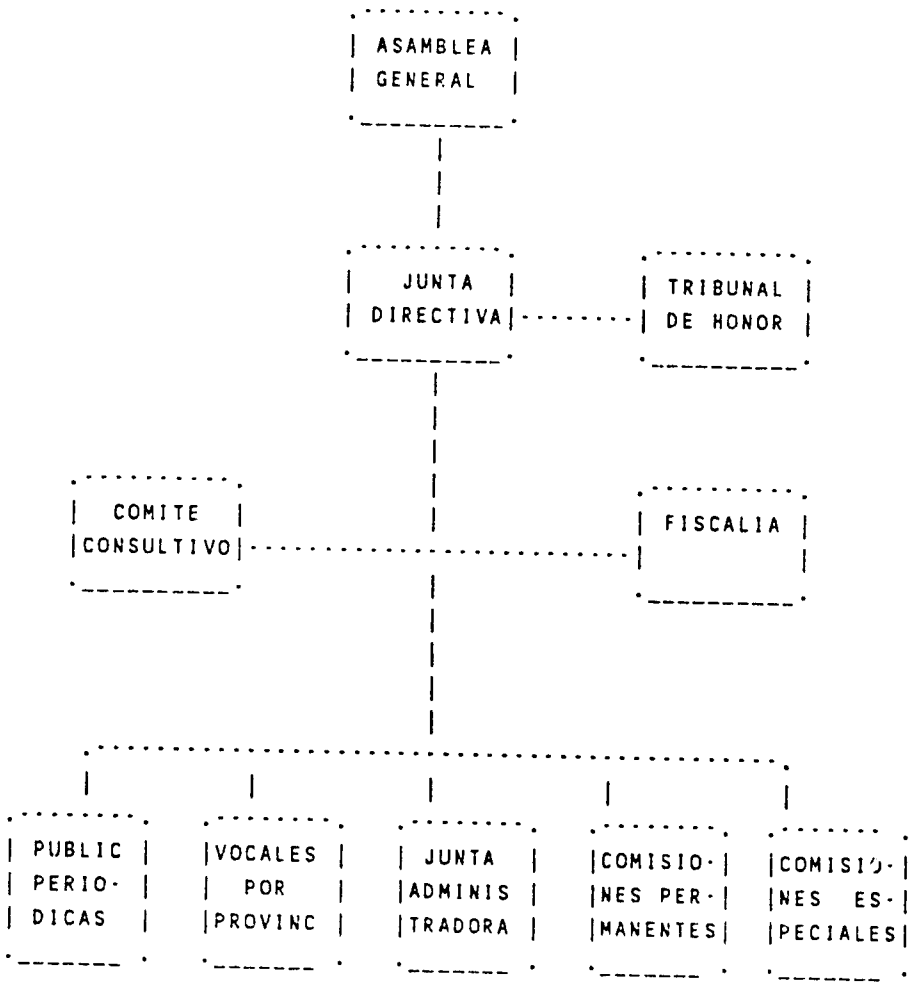
Por ley, los órganos principales del Colegio de Abogados son la Asamblea y la Junta Directiva. La primera, es el órgano de mayor autoridad y está constituida por todos los miembros del Colegio. La segunda es el órgano ejecutivo y está compuesta por once miembros elegidos anualmente por la Asamblea. En la estructura del Colegio, son asimismo órganos importantes el Tribunal de Honor, la Fiscalia y el Comité Consultivo. El Tribunal está encargado de velar por el recto ejercicio de la profesión, en apego a los postulados del Código de Etica del Colegio. La Fiscalía tiene como funcion primordial la vigilancia sobre las acciones realizadas por la Junta Directiva, con el objeto de que éstas se ejecuten conforme a lo prescrito por la ley constitutiva y el reglamento del Colegio; colabora asimismo con el Tribunal de Honor en la investigación de las denuncias presentadas. El Comite Consultivo esta integrado por tres abogados de amplia trayectoria profesional y honorabilidad, que se constituye cuando alguno de los Supremos Poderes del Estado, particulares o corporaciones solicitan opinión al Colegio sobre alguna cuestion o controversia juridica (véase organigrama 7).

ii. Administración

La administracion del Colegio es responsabilidad de la Junta Directiva. Es ésta la que decide las actividades culturales, académicas y sociales que se realizarán durante el año. Directamente subordinada a ella se encuentra una Junta Administradora encargada de ofrecer todos los servicios de apoyo necesarios para el funcionamiento apropiado de las instalaciones físicas del Colegio (edificos, áreas deportivas, restaurante). La Junta Administradora está presidida por un miembro de la Junta Directiva e integrada por otros miembros del Colegio. De ésta dependen el administrador, la secretaría (compuesta de tres secretarias y un contador) y el resto del personal de apoyo (conserjes, jardineros, guardas, mensajeros y un instructor de tenis).

ORGANIGRAMA No. 7

Estructura del Colegio de Abogados



iii. Presupuesto

El Colegio de Abogados, no sólo es financiado por las cuotas de sus miembros (300 colones mensuales por miembro), sino además por lo percibido mediante el cobro del Timbre del Colegio de Abogados, creado por una ley especial y que debe pagarse en los trabajos escritos realizados por abogados.

Para tener una idea del presupuesto anual que maneja el Colegio de Abogados, valga mencionar que para 1986 éste asciende a 24.710.000 colones. Se destina principalmente al pago de personal, a la realización de activades sociales, culturales y deportivas y otra parte se destina al fondo de pensiones.

iv. Composicion

El Colegio de Abogados no sólo es el más antiguo sino también uno de los mas fuertes y numerosos del país. Unicamente es superado en cuanto a miembros por el Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes (8.400 miembros) y por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (4.050 miembros). Al 31 de agosto de 1986 tenía afiliados a 2,921 abogados, de los cuales la mayoría son hombres (74%). Las mujeres comenzaron a integrarse al mismo a partir de 1925 y cada vez lo estan haciendo en números mayores.

v. Normas de ingreso

Para convertirse en miembro del Colegio de Abogados se requiere presentar el título de licenciado en derecho expedido por la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica o por alguna de las facultades de derecho de la Universidad Autónoma de Centro América, reconocidas por el Consejo Nacional de Educacion Superior Universitaria Privada (CONESUP), o un título semejante expedido por una universidad extranjera y reconocido por la Universidad de Costa Rica. Se requiere ademas presentar documento de identidad y cursar un seminario sobre Etica (de tres a cinco charlas).

vi. Servicios y equipo

El Colegio de Abogados es uno de los colegios profesionales que cuenta con una de las mejores instalaciones físicas del país. Posee amplios salones para reuniones, espacio para la secretaría, oficinas administrativas, bar, restaurante y magníficas instalaciones deportivas. Contrasta con lo anterior, el hecho de que en el Colegio no exista una biblioteca especializada. Sólo se cuenta con un deposito de libros que no funciona como biblioteca.

Todo miembro del Colegio participa de un fondo de jubilaciones, de una caja de ahorro y prestamo, de una póliza de vida con el Instituto Nacional de Seguros y de un régimen de subsidios médicos (1).

vii. Acción cultural, política y gremial

El Colegio de Abogados realiza con cierta regularidad actividades culturales (mesas redondas, conferencias, seminarios) para discutir temas jurídicos de interés nacional. Estas actividades, salvo la realización de los congresos jurídicos, no son regulares sino que quedan a la iniciativa de la Junta Directiva. Los congresos jurídicos constituyen la actividad de mayor trascendencia; su celebracion esta prevista cada dos años. A ellos pueden inscribirse todos los miembros del Colegio y participar activamente en el trabajo de sus comisiones. En estos congresos se discuten los aspectos más relevantes en los diferentes campos del derecho y se producen recomendaciones dirigidas a los diferentes órganos del Estado. Asimismo, el Colegio despliega una actitud de crítica permanente respecto a las actuaciones de los poderes u organismos del Estado, que lesionen el régimen de derecho.

El Colegio realiza una permanente labor de protección de los intereses del gremio. Por medio de los miembros colocados en diversas posiciones de poder político y mediante gestiones directas en algunos casos, ha logrado que por decreto ejecutivo se fijen las diferentes tarifas para los servicios que prestan los abogados, así como el establecimiento de un timbre.

En materia de publicaciones, el Colegio ha venido editando conjuntamente con la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, la **Revista de Ciencias Jurídicas**, de aparición trimestral. La revista no se ha especializado en ninguna rama particular del derecho, cubre todos los campos y se nutre exclusivamente de artículos y ensayos elaborados por juristas costarricenses o residentes en el país.

viii. Potestad disciplinaria

Conforme a la ley de su creación, le corresponde al Colegio de Abogados el control disciplinario de todos los abogados del país, con excepción de los abogados litigantes en el marco de los procesos judiciales; en este caso la potestad disciplinaria la posee el juez respectivo. También quedan fuera del ámbito disciplinario del Colegio los funcionarios del Poder Judicial, los cuales se encuentran sometidos al régimen disciplinario de este Poder (Inspección Judicial y Corte Plena).

El régimen disciplinario está regulado por el Codigo de Moral del Colegio y lo ejerce la Junta Directiva, constituida en Tribunal de Honor.

Toda queja contra un abogado debe ser presentada ante la Secretaría del Colegio con las pruebas correspondientes; recibida ésta, es pasada al Fiscal para que proceda a realizar la investigación respectiva y comunique al acusado los cargos, haciéndole saber que puede contestar a ellos, en un término de

ocho días, en forma verbal o escrita. Si no contesta, el Fiscal declarará la rebeldía del acusado. Concluida la información, el Fiscal debe presentar el expediente al Tribunal de Honor con un informe somero de los hechos y su parecer sobre la queja. El Tribunal apreciara la prueba en conciencia y contra lo que resuelva no cabe recurso alguno. Si el fallo fuera condenatorio, la sanción será comunicada a la Corte Suprema de Justicia; si fuera absolutorio, se mandará publicar la resolución si se estimara conveniente.

Las sanciones que el Tribunal de Honor puede imponer dependen de la severidad de la falta, y van desde la amonestación hasta la inhabilitación de por vida del ejercicio de la profesión. Estas decisiones pueden ser impugnadas en la vía contencioso-administrativa.

En el período 1979-1985, el Tribunal de Etica conoció un promedio de 64.86 casos por año. En 1985, hubo un aumento de casi un 100% (véase el cuadro 22). El Colegio no pudo suministrar información sobre el tipo de faltas cometidas por los abogados acusados y sobre la clase de sanciones impuestas.

CUADRO No. 22

Número de casos atendidos por el Tribunal de Honor del Colegio de Abogados (1979-1985)

AO	No. CASOS
1979	32
1980	50
1981	77
1982	40
1983	37
1984	76
1985	142
TOTAL	454

Fuente: Colegio de Abogados, julio 1986.

En la encuesta realizada entre abogados prevalació la opinión de que las sanciones impuestas por el Colegio eran adecuadas, aunque también las consideró poco severas (véase la parte dedicada a problemas y prioridades).

ix. Otras asociaciones de abogados

Además del Colegio de Abogados, existen otras agrupaciones de abogados, creadas entre los mismos miembros del Colegio que han querido formar agrupaciones de tinte mas gremial (tipo sindicato) o dedicadas al estudio de una rama particular del derecho. Todas ellas generalmente usan para el desarrollo de sus actividades las instalaciones del Colegio, y en más de un caso cuentan con su patrocinio. Estas agrupaciones son las siguientes:

- Unión Costarricense de Abogados: sus objetivos son eminentemente de corte sindicalista, y busca la proteccion de los intereses del gremio; el Colegio de Abogados contribuye a su financiamiento.

- Asociación Costarricense de Abogadas: es una asociación que lucha por mejorar las condiciones de trabajo de las mujeres abogadas y recibe financiamiento del Colegio.

- Asociación Costarricense de Juristas por la Democracia: es una agrupación cuyos objetivos son la defensa del régimen de libertades públicas y la lucha por la preservación de la democracia costarricense.

- Asociación Costarricense del Derecho del Trabajo.

- Academia Costarricense de Derecho Internacional.

- Asociación de Derecho Agrario Costarricense.

- Asociación Costarricense de Derecho Marítimo.

- Asociación de Derecho Público.

- Instituto Costarricense de Derecho Procesal.

d) Formación Legal

i. Facultades y escuelas de derecho: panorama general

La formación legal en Costa Rica se enmarca en un contexto común a la mayor parte de los países de tradición civilista, donde desde mediados de 1800 ya se exigía un título profesional para ejercer como abogado (2).

Así, en Costa Rica surgió la Facultad de Derecho en 1830, inicialmente asociada a la Casa de Enseñanza Santo Tomás, que en 1843 adquirió rango de Universidad. Al desaparecer ésta, la Facultad de Derecho mantuvo sus puerta abiertas, bajo la tutela del Colegio de Abogados, para pasar en 1942 a formar parte de la Universidad de Costa Rica, que fue, hasta 1973, la única universidad del país (3).

Al igual que en otros países con sistemas jurídicos románicos, la formación legal en Costa Rica se había caracterizado por un fácil acceso, al menos hasta hace relativamente poco tiempo. Alrededor de 1975, se implantó en la mayoría de las facultades de la UCR, entre ellas derecho, la política de cupo restringido, que pretende mejorar la calidad del profesional que se egresa y ejercer un mejor control y utilización de las partidas presupuestarias dedicadas a la Universidad, así como controlar el número de profesionales que se forman en una disciplina cuyo mercado laboral empezaba a disminuir. Sin embargo, en 1976, con la creación de cuatro escuelas de derecho privadas (4) los requisitos de ingreso a esas escuelas se limitan a la conclusión de la enseñanza secundaria. De modo que, si bien el acceso a la formación legal estatal es restringido, en términos generales cualquier persona con título de secundaria tiene acceso a este tipo de formación.

Debido a la escasez de información sobre las otras instituciones de educación superior, los datos que a continuación se presentan se refieren sobre todo a la Universidad de Costa Rica.

ii. Profesores

- Número

El cuadro 23 muestra la cantidad de personal docente en cada una de las escuelas de Derecho, así como el número de alumnos en términos absolutos y por profesor.

CUADRO No. 23

Número de alumnos y personal docente
de las Escuelas de Derecho (1986)

Institución Area Penal	No. Docentes	No. Alumnos	Al./Prof.
UCR	121	2000	16.52
Stvdivm Generale	16	55	3.43
Colegio Santo Tomás de Aquino	20	569	28.45
Escuela Libre Derecho	66	501	7.59
Collegium Academicum	29	714	24.6

Fuente: Anuario Universitario 1986 - UACA y listas de profesores de la UCR (Datos a noviembre de 1985)

El cuadro se presenta en esta forma pues el número de profesores no es significativo por sí mismo. Sin embargo, la relación número de alumnos por profesor de la tercera columna

debe verse con precaución, ya que la jornada de los profesores es en general de pocas horas y no pudo establecerse claramente qué número de alumnos maneja cada uno. Por ejemplo, a pesar de que el promedio de alumnos por profesor es de 16.5 en la UCR, los grupos de alumnos en la realidad sobrepasan a menudo las cuarenta personas.

- Calificaciones académicas

El cuadro 24 muestra las calificaciones académicas de los profesores de la Facultad de Derecho de la UCR, según su rango en la jerarquía universitaria.

CUADRO No. 24

Calificaciones académicas del personal docente de la Facultad de Derecho (UCR) (1986)

	Doctor	Licenc.	Bachil.	T
Catedráticos	9	.	.	9
Asociados	13	9	.	22
Adjuntos	5	5	.	10
Instructores	18	26	1	45
Interinos	2	31	2	35
Totales	47	71	3	121

Fuente: BALMACEDA, Giovanna, Asistente Administrativa. "Informe de Personal, Facultad de Derecho, UCR."

El cuadro 25 aporta el mismo dato pero en relación a las escuelas de la UACA.

CUADRO No. 25

Calificaciones académicas del personal docente de las Escuelas de Derecho de la UACA (1985)

Institución	Doctor	Licenc.	Otros
Stvdivm Generale	3	12	1
Collegium Academicum	5	24	.
Escuela Libre Derecho	12	44	.
Santo Tomás Aquino	.	20	.
Total	20	100	1

Fuente: UACA, **Anuario Universitario 1986.**

- Selección y reclutamiento

En la Universidad de Costa Rica existe un Reglamento de Régimen Académico que regula sistemáticamente la selección y el reclutamiento de profesores. En general, salvo el caso de los profesores interinos y de los invitados, para ingresar al régimen debe ganarse un concurso por oposición y, una vez que se ha obtenido el ingreso, para ascender de categoría se toman en cuenta el tiempo servido, las publicaciones hechas, títulos académicos e idiomas, entre otros datos, que son valorados de acuerdo con escalas de puntuación establecidas. Para el ascenso a cada categoría existe un puntaje mínimo. La aprobación de los ascensos la hace la Oficina de Evaluación Académica. Vale la pena acotar que un 30% del profesorado (ver cuadro 26) está en condición de interino, lo que significa que no han ganado un puesto por concurso, ni están en régimen académico. Como veremos, esta situación también repercute en la remuneración.

CUADRO No. 26

Personal académico de la Facultad de Derecho de la UCR.
Dedicación a la actividad docente por categoría (1986)

	- 1/4	1/4	1/2	+ 1/2	T.C.	Total
Catedráticos	1	-	2	1	5	9
Asociados	2	6	7	-	7	22
Adjuntos	2	2	-	-	6	10
Instructores (Lic. y Bach.)	16	5	10	4	10	45
Interinos	27	2	3	1	2	35
Total	48	15	22	6	30	121

Fuente: Secretaría Administrativa de la Facultad de Derecho, UCR.

- Programas de capacitación

La Facultad de Derecho de la UCR tuvo en la década de los años 70 un amplio programa de capacitación de profesores, mediante convenios con los gobiernos de Francia, Italia, España y, en menor medida, la República Federal de Alemania. Esto permitió que, en el lapso de unos diez años, la Facultad de Derecho se dotara de un numeroso cuerpo de profesores, en su mayoría menores de 35 años, con títulos de Magister o Doctor, especializados en alguna rama del derecho.

- Tiempo dedicado a la docencia e investigación

Lo que más llama la atención al investigar las características de la actividad docente en las escuelas de derecho, es la escasa cantidad de profesores que dedican tiempo completo a esta actividad.

En el caso de la UCR, este porcentaje es menor al 25%, mientras que más de un 52% labora solamente un cuarto de tiempo o menos. Igualmente, en el Collegium Academicum, sólo un 7.4% del cuerpo docente trabaja tiempo completo, y un 54.76% lo hace un cuarto de tiempo; en el Santo Tomas ningún profesor es de tiempo completo, y un 70% de ellos imparte sólo un curso de cuatro horas semanales (ver cuadros Nos. 27 y 28). Además, muchos de los profesores que oficialmente tienen tiempo completo, también tienen bufete o alguna otra actividad. Ademas, se da el caso de que cierto número de profesores (18.1%) imparten lecciones en la UCR y en algun colegio de la UACA simultáneamente.

CUADRO No. 27

Personal académico del Colegium Academicum
Dedicación a la actividad docente (1986)

Dedicación de tiempo	% de Profesores(a)
1/4	54.76%
1/2	26.19%
3/4	11.90%
T.C.	7.14%

(a) El número total de profesores que se tomó en cuenta para este cuadro no corresponde al del cuadro 23, lo cual se achaca a los distintos momentos en que se obtuvieron los datos, pues en la UACA el número de docentes varía mucho de un período escolar al otro. Por ello no se incluyen los números absolutos sino los porcentajes.

Fuente: Entrevistas a personal administrativo de cada centro.

CUADRO No. 28

Personal acedémico del Colegio Santo Tomás de Aquino
Dedicación a la actividad docente por horas de clase (1986)

% Profesores	Cursos por Semana	Horas/semana	Horas/mes
13.33%	3	12	48
16.66%	2	8	32
70.01%	1	4	16

Fuente: Entrevistas a personal administrativo de cada centro.

Naturalmente, la escasa dedicación incide en la calidad de la enseñanza. La comunicación entre profesores y alumnos a menudo se limita al lapso que dura la lección, pues muchos no tienen horario de atención al estudiante y son reacios a atender

a éstos en sus oficinas profesionales.

Se ha arguido que es conveniente mantener, al menos en parte, este esquema, a efectos de contar con personas que tengan un conocimiento practico de la realidad juridica diaria. Sin embargo, en la metodologia utilizada por la mayor parte de los profesores no se evidencia esta vinculación practica.

Es dificil precisar el tiempo dedicado a la investigación; los docentes que la realizan lo hacen por su cuenta, y sobre esto no hay datos. En la UCR algunos profesores llevan a cabo investigación institucional, mediante una descarga parcial de su labor docente en el Instituto de Investigaciones Juridicas.

- Salarios

El monto de los salarios percibidos por los profesores es un factor que influye en la dedicación que éstos tengan a la docencia. El cuadro 29 muestra los salarios base que reciben los de la Universidad de Costa Rica. Obsérvese que el salario máximo (que corresponde a un profesor de tiempo completo con rango de catedrático), es de 35,190 colones mensuales, pero solamente cuatro profesores se hallan en esta condición. Un 66% de ellos tienen rango de Instructores o Interinos, y su sueldo es de 23,805 colones mensuales.

CUADRO No. 29

Salario mensual promedio del personal académico de la Universidad de Costa Rica (1986)
(Según categoría por tiempo de contrato)

Categoría	Tiempo Completo	3/4 Tiempo	1/2 Tiempo	1/4 Tiempo	1/8 Tiempo	1/16 Tiempo	HORAS
Catedrát.	35,190	26,392	17,595	8,797	4,399	2,193	1,173
Prof. Asoc.	30,105	22,511	15,007	7,504	3,752	1,876	1,000
Prof.Adjunto	25,875	19,406	12,397	6,469	3,234	1,617	862
Inst. Lic. (Prof. Int. Lic)	23,805	17,854	11,902	5,951	2,876	1,488	793
Inst. Bach. Inst. sin Tit (o Prof Bach sin titulo)	20,700	14,525	10,350	5,175	2,587	1,294	699

Fuente: Facultad de Derecho Universidad de Costa Rica.

En las escuelas de la UACA, los salarios oscilan entre 2,500 y 3,200 colones mensuales por un cuarto de tiempo, ya que casi la totalidad de los profesores son de tiempo parcial.

Por otra parte, el Stvdivm Generale, en virtud de que tiene una metodologia pedagógica que descansa principalmente en las tutorías, tiene un sistema de remuneracion distinto y complejo según el número de tutorías que realice cada profesor.

Llama la atencion el hecho de que (según datos recopilados) los sueldos de la UACA son inferiores a los de la universidad estatal.

iii. Alumnos

- Selección

La Licenciatura en Derecho forma parte del grupo de carreras de la Universidad de Costa Rica con cupo restringido. De acuerdo con ello, la Facultad recibe alrededor de 250 alumnos de nuevo ingreso cada año lectivo, 215 en la sede central, 25 en el Centro Regional de San Ramón y 10 en el Centro Regional de Guanacaste. De los 215 alumnos que se reciben en la sede central, 10 son seleccionados por el sistema de supernumerarios, que es una opcion que permite ingresar a la carrera de Derecho a aquellos interesados que tengan título universitario, curriculum u otros grados obtenidos. Los diez se seleccionan mediante concurso y la selección la hace el Decano. Para el resto de los estudiantes, el procedimiento de admision se limita fundamentalmente a concursar con la nota obtenida en el examen de ingreso a la universidad.

La Facultad de Derecho de la UCR recibe anualmente unas 1500 solicitudes de ingreso, y sólo las 240 mejores son aceptadas. En 1986, la nota mínima de admisión fue de 83, siguiendo la tendencia de los dos últimos años.

Las Facultades de la UACA no tienen una política de cupo restringido; mas bien estimulan el crecimiento de su matricula mediante publicidad radial y en los periódicos. El único requisito de ingreso es haber concluido la enseñanza secundaria, excepto en la Escuela Libre, donde se requiere tener un promedio colegial de notas de 80.

Ocasionalmente los estudiantes se traladan a otro centro de estudios. Esto ocurre principalmente entre los diversos Colegios de la UACA. En la Facultad de Derecho de la UCR se han acogido sólo cuatro solicitudes de reconocimiento de estudios por parte de alumnos de la UACA. Sin embargo, a partir de una resolución de Consejo Asesor de Facultad de 7 de febrero de 1984, existe la política de no aceptar ningún estudio realizado en la UACA, alegando que el reconocer estudios de alumnos a punto de graduarse que se trasladan solamente para obtener un título de la UCR desalentaria cualquier esfuerzo, de profesores y alumnos, para mejorar la situación curricular.

El alumnado de la Universidad de Costa Rica está actualmente constituido en un 51% aproximadamente por mujeres. En la UACA hay

un 35% de estudiantes de sexo femenino (promedio de todas las escuelas).

La Facultad de Derecho de la UCR mantiene turnos diurnos y nocturnos. Aproximadamente un 35% de los estudiantes estudian por la noche. Estos generalmente trabajan tiempo completo durante el día y ven la carrera como una forma de superarse social y económicamente.

El cuadro 30 presenta los costos anuales de la carrera de derecho a tiempo completo. Obsérvese que, aún para quien paga la totalidad de su matrícula, el costo de un año lectivo en la UCR es verdaderamente irrisorio si se compara con el costo que un mismo período puede tener en cualquiera de las escuelas privadas.

CUADRO No. 30

Costos anuales de la carrera de derecho a tiempo completo (1986)

Institución	Costo
UCR	4.800
Escuela Libre	17.540
Collegium Academicum	31.050
Stvdivm Generale	31.500
Santo Tomás	21.600

- Egreso

La Facultad de Derecho de la UCR, una vez concluidos los estudios, ofrece a los estudiantes dos opciones de graduación para obtener el grado de Licenciado en Derecho:

1a. Seminario de graduación: Consiste en el desarrollo de un tema, propuesto por el profesor que lo imparte, por un grupo no superior a seis estudiantes. El resultado final sigue los lineamientos de una tesis.

2a. Tesis: Esta ha sido la opción tradicional y puede ser realizada por una o dos personas. El estudiante solicita que se le apruebe un tema en el Area de Investigación de la Facultad, donde con el apoyo de un banco de información sobre tesis, se comprueba la originalidad del tema propuesto o de su orientación. Al ser aprobado el tema, el estudiante procede a matricular la tesis como una materia corriente, cosa que puede hacer por tres semestres consecutivos, con oportunidad de un semestre extraordinario.

Debe mencionarse que anteriormente existía la opción de exámenes de grado, pero dado que había una enorme laxitud en la

administración de los mismos, se decidió eliminarlos hace algunos años.

También cabe acotar que para obtener cualquier licenciatura en la UCR debe realizarse un trabajo comunal durante 300 horas. En el caso de la Facultad de Derecho, este trabajo se realiza en los Consultorios Jurídicos, por lo que tal práctica viene a ser un requisito de graduación (véase sección D. 3. Defensores Públicos; pág. 117 sobre los Consultorios Jurídicos).

En las facultades o colegios de la UACA se confieren los grados de Bachillerato y Licenciatura. El procedimiento de graduación es por medio de exámenes de grado, por lo general cinco, con ligeras variantes según el colegio de que se trate. La Escuela Libre requiere del cumplimiento de una actividad denominada los coloquios, que son pruebas realizadas internamente en la Escuela para medir la preparación académica del estudiante y sin cuya aprobación no se le autoriza a acudir a los exámenes de graduación practicados por la UACA.

El cuadro 31 muestra el número de graduados en los distintos colegios de la UACA. La UCR graduó 212 Licenciados en Derecho en 1984.

CUADRO No. 31

Número de graduados en la UACA desde su fundación
(1976 -1979)

Institución	Año fundac.	Bachill.	Licenc.
Stvdivm Generale	1976	6	2
Collegium Academ.	1976	185	72
Escuela Libre D.	1977	96	36
Sarto Tomás A.	1979	.	13

Fuente: Anuario, 1986, UACA.

iv. Programas

- Método pedagógico

En la UCR, los estudiantes asisten a un promedio de cuatro a cinco horas diarias de lecciones, o sea de 20 a 25 horas semanales de clase, en cursos divididos por semestres (de marzo a julio y de agosto a noviembre) dentro de un programa que idealmente debería cumplirse en cinco años, después de haber aprobado un año de cursos generales.

El método pedagógico predominante en todas las facultades de derecho en Costa Rica es la lección magistral, donde la participación del alumno es escasa y la investigación reducida.

En la Facultad de Derecho de la UCR se hacen esfuerzos por incrementar la participación activa del estudiante en la lección, apoyado en lecturas previas. Se trata también de estimular la investigación de los estudiantes como parte de los cursos. Estas innovaciones son recientes y su éxito relativo, pues es necesaria toda una renovación generacional para erradicar determinadas costumbres y preconcepciones sobre la enseñanza del derecho. Por ejemplo, la investigación que se asigna en muchos cursos, se reduce a recopilaciones de material bibliografico sobre un tema.

Uno de los problemas pedagógicos mas graves es el sistema de memorización de materia, sin que se hagan prácticas de carácter reflexivo o analítico. La educación sigue siendo muy teorica, como se pudo comprobar en las encuestas practicadas a abogados y funcionarios vinculados con la administracion de justicia (véase la segunda parte de este estudio).

El programa de Consultorios Jurídicos, que además de prestar servicios a la comunidad pretende servir de entrenamiento práctico al estudiante, no ha funcionado en condiciones óptimas. En general, el estudiante asiste cuatro horas semanales durante diecinueve meses, y cumple con trescientas horas. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la orientación y supervisión son inadecuadas, por la falta de personal suficiente. El presupuesto de este programa no ha variado desde 1967, lo cual ya muestra el deterioro en que se halla.

Según el artículo noveno de la ley de creación del Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada, las universidades privadas deben establecer programas de trabajo comunal o servicio social obligatorio, equivalentes o similares a los que existen en las universidades estatales.

No tenemos datos que nos permitan saber si en la práctica dicho trabajo comunal se cumple; solamente que en el Collegium Academicum los estudiantes deben realizar una practica legal en ASODELFI, asociación que ofrece diversos servicios a la mujer de bajos recursos; en la Corte o en el Patronato Nacional de la Infancia, por un período de cuatro cuatrimestres.

En las escuelas de la UACA, el método pedagógico es también predominantemente magistral, excepto en el Stvdivm Generale, donde la mayor parte de los cursos funcionan por el sistema de tutoría. No conocemos qué tipo de supervisión hay en este último sistema.

El método pedagógico es uno de los factores que incide negativamente sobre el tipo de formación. Sin embargo, hay un problema más allá de esto, y es el hecho de que la Universidad prepara licenciados en derecho y no abogados. En Costa Rica se da el problema de que basta el título universitario para incorporarse al Colegio de Abogados y ejercer la profesión, sin

preparación adicional alguna, cosa que no sucede en otros países, donde se requiere entrenamiento práctico posterior a los estudios universitarios y presentación de exámenes específicos para incorporarse como abogados, o bien cursar estudios en escuelas especilizadas antes de poder incorporarse como funcionario de administración de justicia.

Aunque muchos de los abogados encuestados se quejaron del enfasis teórico de la formación de derecho, la universidad es el único lugar donde el futuro abogado recibirá formación teórica general, que en el fondo es la base necesaria donde debe enmarcarse toda práctica. De manera que el resultado de las encuestas debe ser visto tomando en cuenta que a veces las expectativas del estudiante, en cuanto a que debe ser ofrecido por la universidad, no son realistas ni correctas. Deben pensarse alternativas de capacitación práctica especializada posteriores o complementarias a la graduación universitaria.

- Formación básica

Los curricula de todas las escuelas o facultades de derecho no presentan diferencias de fondo. Puede observarse que los programas de la UACA han sido formulados siguiendo los lineamientos originales del curriculum de la Facultad de Derecho de la UCR. Este último ha sido modificado varias veces en los ultimos años, tratando de crear un orden más lógico en los cursos.

En la UCR, la Escuela Libre y el Stvdivm Generale, la duración del programa de estudios es de cinco años; en el Colegium Academicum de cuatro años más seis meses de preparación para las pruebas de graduación, y en el Santo Tomas de Aquino de tres años y medio.

Estos plazos son más bien ideales, ya que por diversas razones la mayor parte de los estudiantes tarda mucho más en graduarse. En la UCR se dan tres semestres como máximo para elaborar la tesis, y esto es posterior a los cinco años de estudio, de modo que sin ningún atraso el periodo de estudios puede extenderse fácilmente a seis años y medio. Cuando por razones laborales, de confluencia de actividades y otros motivos la persona suspende estudios por un tiempo, o pierde materias, el tiempo se alarga aún más.

La formación básica conduce a Bachillerato o Licenciatura en el caso de las escuelas de la UACA, y a Licenciatura en el caso de la UCR.

- Formación especializada

Sólo el Stvdivm Generale ofrece licenciaturas especializadas en derecho público, ya sea interno o internacional.

Anteriormente existian en la UCR las llamadas áreas de énfasis, en las que el estudiante escogia su rama predilecta en el sexto año (penal, publico o privado). Actualmente el curriculum es de cinco años sin áreas de enfasis.

- Centros de investigacion

En la Facultad de Derecho de la UCR existe desde 1970 el Instituto de Investigaciones Juridicas, cuyo director es nombrado por el Consejo Universitario. Depende jerárquicamente de la Vicerrectoria de Investigacion de la UCR y se encarga de coordinar todos los programas de investigacion que realicen los docentes.

Dada la politica de la UCR en el área de Ciencias Sociales, no existen investigadores permanentes adscritos al Instituto, sino que laboran a base de programas especificos sugeridos por el profesor interesado y que el mismo realiza mediante una descarga parcial de su labor docente, que en todo caso no puede exceder 1/4 de tiempo. Actualmente funcionan pocos proyectos, no tanto por restricciones presupuestarias sino por desinteres de los investigadores.

Existe además el Area de Investigación, que se encarga principalmente de coordinar la elaboración de tesis por parte de los egresados. Actualmente se ejerce un mayor control sobre la calidad de las tesis, con el propósito de que éstas formen una buena coleccion de material de referencia reciente para estudiosos del derecho u otras personas con interés en el campo.

- Programas de posgrado

En la UCR existe un Sistema de Estudios de Posgrado (SEP), que incluye varias especialidades en derecho (Ciencias Penales, Derecho Agrario, Derecho Publico y Derecho Internacional). Estas tienen una duración de un año y conducen al grado de especialista en la rama correspondiente. Dichos programas son de reciente creacion (1983 y 1986 para la rama de Derecho Publico).

Funciona independientemente de la Facultad de Derecho, desde el punto de vista administrativo, aunque mantiene estrechas relaciones sobre todo porque la mayoria de los profesores del posgrado tambien lo son del programa de Licenciatura. Para ingresar al posgrado debe tenerse titulo de Licenciatura en Derecho o rama relacionada y tener un promedio ponderado en toda la carrera de un minimo de ochenta.

El cuadro 32 muestra el número de estudiantes matriculados en los estudios de posgrado por especialidad y por año. En 1986 se desglosa extranjeros y nacionales.

CUADRO No. 32

Número de estudiantes matriculados en estudios de posgrado de la UCR por especialidad (1983-1986)

Especialidad	1982(a)	1983	1984	1985	1986	
					N	E(b)
Derecho Agrario	-	6	5	6	7	2
Derecho Internacional	-	5	2	6	7	5
Derecho Penal	-	4	2	3	8	3
Derecho Público(c)	-	-	-	-	6	1

(a) En 1982 se organizaron los cursos de posgrado, pero no se abrió curso alguno.

(b) Hasta 1986, se hace desglose de los estudiantes, en nacionales y extranjeros.

(c) La especialidad de Derecho Público se abrió en 1986.

Fuente: Libro de Actas de la Comisión de Estudios de Posgrado en Derecho, Facultad de Derecho, UCR.

El cuadro 33 muestra el número de profesores de las especialidades del posgrado con su nivel academico. No se incluye la rama de Derecho Público pues hasta 1986 no se creó y no existen datos al respecto.

CUADRO No. 33

Número y rango de profesores del sistema de posgrado de la Universidad de Costa Rica (1986)

Especialidad	Lic.	Dr.	Maestría	Experto
Derecho Agrario	-	4	.	.
Ciencias Penales	-	6	1	.
Derecho Internacional	-	2	2	3(a)

(a) Personal italiano enviado por el Instituto para la Cooperación Universitaria del Gobierno de Italia.

Fuente: Catálogo de las Especialidades de Posgrado en Derecho, 1985.

En cuanto a becas, varios organismos nacionales e internacionales apoyan económicamente a estudiantes del sistema de posgrado. Un 80% de ellos tiene beca.

El Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD), mediante el Proyecto Regional para la Administración de Justicia de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), asigna anualmente doce becas a los Programas de Especialidad en Derecho Penal y Derecho Agrario de las que pueden beneficiarse estudiantes de Costa Rica, Honduras, Panamá, Republica Dominicana y El Salvador. El proceso de selección de los becarios se hace entre funcionarios de la AID y representantes del Programa de Especialidad de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. Las becas incluyen gastos de matrícula, una mensualidad para libros y material didáctico, seguros de gastos médicos y accidentes y, en el caso de los estudiantes extranjeros, una suma adicional para gastos personales y pasajes aéreos.

El Gobierno de Italia, por medio de un Convenio de Cooperación con la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, ofrece diez becas para la especialidad en Derecho Internacional, a abogados de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y Republica Dominicana, vinculados, académica o profesionalmente, a la disciplina. La adjudicación de las becas la realiza una comisión integrada por representantes del Instituto de Cooperación de Roma, de la Embajada de Italia y del Programa de Especialidad de la Facultad de Derecho. Las becas consisten en un aporte mensual, gastos de matrícula, material didáctico y, para los estudiantes extranjeros, los pasajes aéreos.

En Costa Rica, la Corte Suprema de Justicia otorga becas a funcionarios judiciales; el Colegio de Abogados colabora con el Posgrado, destinando un aporte mensual para abogados interesados en realizar este tipo de estudios, y también algunas instituciones públicas y privadas otorgan permisos con goce de salario. Asimismo han otorgado becas a sus funcionarios el Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados, la Procuraduría General de la República y la misma Facultad de Derecho para los docentes.

v. Material Bibliográfico

- Publicaciones

La Facultad de Derecho de la UCR publica, conjuntamente con el Colegio de Abogados, la **Revista de Ciencias Jurídicas** desde 1963. Se editan tres volúmenes al año con un tiraje de 2000 ejemplares. Solamente publica artículos inéditos, en su mayoría de autores nacionales, que son seleccionados por un Comité Editorial, sin que existan consultores independientes. Según los resultados de la encuesta de abogados, entre los que afirmaron estar suscritos a alguna revista, un 23.33% afirmó estarlo a la **Revista de Ciencias Jurídicas.** En los fiscales el porcentaje se eleva a 30%.

También existe en forma incipiente la **Revista Estudiantil de Investigaciones Jurídicas**, que recoge los mejores trabajos realizados en el campo de la investigación jurídica por los estudiantes de la Facultad. Es administrada solamente por estudiantes, que se organizan en Consejo Editor. Existe un Consejo Asesor formado por tres profesores. La periodicidad de la revista es irregular, por problemas económicos. Sin embargo, desde 1983, año de su fundación, han publicado tres números y dos más están en preparación. Esta revista es adquirida más por abogados que por estudiantes, pues cuenta con poco apoyo institucional por parte de la Facultad.

En cuanto a los libros, la Editorial Universitaria de la UCR publica ocasionalmente libros de texto o monografías de investigación elaboradas por los profesores de la Facultad y tesis de grado cuya publicacion haya sido recomendada por el tribunal calificador. La Facultad cuenta con una oficina de poligrafo en donde tambien se publican materiales de texto.

En los colegios de la UACA no se publican revistas ni libros jurídicos. Unicamente, como ya se indicó, en el Collegium Academicum, el Centro de Investigacion realiza la publicación de antologías y libros de texto.

Existen algunas editoriales privadas; una de las mas importantes es Juricentro, que no tiene vínculos formales con ninguna universidad, pero que ha publicado numerosos libros de texto producto de tesis de grado de la Facultad de Derecho de la UCR y de escritos realizados por profesores de dicha Facultad y de la Escuela Libre de Derecho. Estos textos suelen ser utilizados por las diferentes facultades de derecho existentes en el país.

- Bibliotecas

La Facultad de Derecho de la UCR tiene una biblioteca instalada en el cuarto piso del edificio. Si bien cuenta con un local acondicionado apropiadamente, sus materiales y operatividad no son ideales. A pesar de que mantiene un acervo de material bastante extenso (20.000 volúmenes), hay relativamente poco material reciente.

En cuanto a publicaciones periódicas, durante mucho tiempo se suspendieron las suscripciones por falta de recursos, aunque algunas se han renovado recientemente. Ignoramos el criterio para seleccionar el material nuevo que se adquiere, y no parece haber ningún tipo de publicidad al usuario respecto a esas adquisiciones.

Otro problema es el carácter incompleto de los ficheros y la forma en que se cataloga el material. No hay un fichero desglosado por temas, sino uno por autor, uno por países y otro

por ramas del Derecho. Todo esto dificulta la búsqueda bibliográfica.

A partir de 1986, la Biblioteca de la Facultad de Derecho, que siempre se había mantenido independientemente, pasó a formar parte del Sistema Universitario de Bibliotecas, lo cual implica más presupuesto y más asesoramiento técnico. Cabe anotar que algunos intentos de donación por parte de organizaciones internacionales se han visto frustrados por entrabamientos burocráticos.

La apertura de cursos de posgrado debió haber significado una ampliación importante de la biblioteca, pero esto no fue así. El estudiante de posgrado se limita enormemente en sus investigaciones y debe recurrir a menudo a fotocopiar libros propiedad de sus profesores.

El estudiante de la Facultad de Derecho de la UCR también puede utilizar la Biblioteca Carlos Monge Alfaro (Biblioteca general de la UCR), especialmente para estudios interdisciplinarios, o para consulta de tesis. Esta biblioteca es bastante mas fácil y rapida de usar, tiene personal capacitado y además recientemente ofrece servicios de búsquedas de información por medio del sistema DIALOG, lo cual amplia enormemente las posibilidades bibliográficas.

En las escuelas de la UACA no existen bibliotecas, excepto en la Escuela Libre de Derecho, que cuenta con una biblioteca pequeña, de aproximadamente 1200 volúmenes, que en su mayoría son libros de texto o manuales.

- Orientación de los textos de estudio

No existe una política uniforme en cuanto a los textos de estudio. En la UCR cada cátedra decide qué textos utilizarán y esto cuando los profesores de la misma están de acuerdo, ya que existe libertad de cátedra. En general la tónica es que cada profesor cumple el programa de acuerdo con los textos allí sugeridos y cuya orientación depende de él. Sin embargo, en general puede decirse que hay poca utilización de bibliografía reciente y de enfoques novedosos, en parte por la inaccesibilidad de materiales, y también porque al estudiante no se le acostumbra a lecturas de cierta densidad o el uso de métodos de exposición no tradicionales.

vi. Servicios y equipo

La Facultad de Derecho de la UCR cuenta con edificio propio de seis pisos y un auditorio con capacidad para cuatrocientas personas. Un piso del edificio se dedica a oficinas administrativas y a una soda, dos pisos para aulas, uno para biblioteca y dos para cubículos de profesores.

Las aulas son pequeñas (para unas 30 a 40 personas, aunque usualmente deben albergar un número mayor), mal ventiladas y separadas por pasillos con poca iluminación.

El edificio tiene dos ascensores que pueden ser utilizados solamente por profesores y personal administrativo. El diseño en general del edificio definitivamente no contribuye a un adecuado ambiente de estudio.

Los colegios o escuelas de la UACA están ubicadas en antiguas casas de habitación, con las consecuentes limitaciones de espacio y servicios. Los servicios al personal docente y a los estudiantes son prácticamente inexistentes.

vii. Presupuesto

El presupuesto de la Facultad de Derecho de la UCR para 1986 es de 29.739.174 colones, de lo cual un 95.88% se utiliza para pago de servicios personales y sólo un 1% a materiales y suministros.

La Facultad de Derecho consume un 1.39% del presupuesto total de la UCR (dato con base en presupuestos 1985). El cuadro 34 muestra la evolución del presupuesto de la Facultad de Derecho de la UCR desde 1980.

CUADRO No. 34
Evolución del presupuesto de la Facultad de Derecho (UCR) (1980-1985)

AÑO	PRES. OTORGADO	PRESUP. UTILIZADO	SOBRANTE(a)
1980	6,635,539.27	6,204,554.28	380,645.63
1981	9,678,078.55	8,812,306.30	.
1982	13,061,849.41	9,965,073.70	3,096,770.71
1983	19,102,271.33	17,198,512.73	1,426,687.70
1984	23,949,603.31	23,163,501.18	488,483.61
1985	29,706,174.34	29,061,866.65	.

(a) El sobrante no corresponde a la diferencia entre el presupuesto otorgado y el efectivamente utilizado, ya que hay otros rubros que aquí no se detallan.
Fuente: Contraloría General de la República.

La posibilidad de que pueda recibir fondos provenientes de otras fuentes es reducida, no porque no lo necesite o legalmente pueda hacerlo, sino por lo engorroso, confuso y tardío de los trámites. Obsérvese que incluso de los fondos reglamentarios hay sobrante; la cifra llegó en 1982 a más de tres millones de colones. En relación con la UACA, no se dispone de ningún dato presupuestario.

e) Personal

i. Tasa y distribución

Con base en los 2.573 miembros del Colegio de Abogados al finalizar el primer semestre de 1985, se obtiene una tasa aproximada de 3.8 abogados por cada mil habitantes en Costa Rica.

Los abogados se concentran principalmente en el Area Metropolitana, que cubre los centros urbanos de San José, Heredia y Alajuela y luego en los centros urbanos de las provincias restantes (Cartago, Limón, Guanacaste y Puntarenas). Segun los resultados obtenidos en la encuesta de este gremio, un 86.8% estableció sus oficinas en el Area Metropolitana y el 13.1% en el resto del país.

En el cuadro 35 se muestra la distribución de los abogados en el territorio nacional y su porcentaje, según los datos proporcionados por el Colegio. Se desprende de dicho cuadro, que en el Area Metropolitana hay una tasa de 5.46 abogados por cada mil habitantes (de los centros urbanos de las provincias que componen esta área), mientras que en el resto del territorio nacional solamente hay una tasa de 1.08 por la misma cantidad de habitantes.

CUADRO NO. 35

Número de abogados por provincia y porcentaje.
Tasa de abogados por mil habitantes en los centros urbanos
(Primer semestre 1985)

PROVINCIAS	TOTAL	PORCENTAJE	POBLACION C. URB.	TASA
AREA METROPOLITANA	2,311	89.81	423	5.46
San José	1,988	77.26	241	8.25
Alajuela	204	7.93	127	1.61
Heredia	119	4.62	55	2.16
RESTO DEL TERRITORIO	262	10.18	242	1.08
Cartago	94	3.65	87	1.08
Guanacaste (Liberia)	72	2.81	28	2.57
Puntarenas	47	1.82	74	0.63
Limón	49	1.90	53	0.92
TOTAL	2,573	100.00	665	3.87

Fuente: Colegio de Abogados, Secretaría, abogados inscritos al primer semestre de 1985.

ii. Mercado laboral

El mercado laboral de los abogados se estratifica en los dos sectores tradicionales: el sector público (incluyendo el sector mixto), que emplea aproximadamente un 25 % del total de los abogados y el sector privado, que emplea el restante 75% (5).

El número de abogados que labora en el sector público se puede desglosar según el área donde se desenvuelve. La administración de justicia (Poder Judicial y Ministerio de Justicia) emplea alrededor del 21% de los abogados en varias categorías: magistrados, jueces, alcaldes, defensores públicos, fiscales, procuradores y asesores legales (6); el restante 4% es empleado por las instituciones de este sector (ministerios e instituciones autónomas y semiautónomas, como asesores legales) (7).

En el sector privado, los abogados litigantes o por cuenta propia representan el 71,52%, y éste es el tipo de trabajo más frecuente. La empresa privada únicamente emplea un 2,65% de abogados como asesores legales.

Según los datos obtenidos en la encuesta de población, el público opina que los honorarios por los servicios que prestan los abogados son caros (40.82%).

En Costa Rica, las tarifas mínimas por los servicios de los abogados (honorarios) se establecen por medio de un decreto ejecutivo, basado en un "anteproyecto" que debe elaborar el Colegio de Abogados y que el Poder Ejecutivo (Presidente-Ministro de Justicia) debe revisar, estudiar, aprobar y promulgar. Recientemente se emitió el Decreto Ejecutivo No. 171016-J (7 de mayo de 1986), que establece las nuevas tarifas mínimas de honorarios, derogando el DE No. 13560-J, del 28 de abril de 1982.

Si se realiza una comparación entre ambos decretos, se puede observar que ha habido una variación significativa entre ellos. Si tomamos como ejemplo el costo de los juicios penales que deben tener proceso de instrucción formal y que culminan con el debate, se obtiene el siguiente resultado: con el anterior decreto, los honorarios de este tipo de caso no podían ser inferiores a 6,000 colones; con la vigencia del nuevo Decreto, esta tarifa mínima es de 15,000 colones.

Si el abogado cobra menos del mínimo establecido en el decreto, el Colegio de Abogados puede sancionarlo, por conducto del Tribunal de Etica, imponiéndole una multa por tal violación, alegando que ello constituye una "competencia desleal". Esta misma sanción opera para los notarios, pero impuesta por la Corte Plena.

En lo relativo a las condiciones económicas, se puede decir que en el Sector Público, específicamente en la administración de

justicia, el salario promedio para un abogado es de 27,953 colones. Si se hace un desglose, se puede decir que el 3.2% percibe un ingreso salarial de mas de 40,000 colones; el 50.1% entre 30,000 y 40,000 colones; el 26.6% entre 20,000 y 30,000 colones; un 19.7% entre 10,000 y 20,000 colones; y por último, un 2.0% percibe un salario menor de 10,000 colones.

En lo correspondiente al resto del sector público, en los ministerios, los salarios oscilan entre 30,000 y 40,000 colones y en las instituciones autónomas y semiautónomas, estos varían según el tipo de institución. Por ejemplo, en CODESA (Corporación Costarricense de Desarrollo, Sociedad Anónima), para los asesores legales (que son abogados) el salario base es de 29,272 colones mensuales.

En el sector privado, el ingreso mensual no se pudo determinar fehacientemente.

iii. Formación y perfeccionamiento

Según los datos obtenidos en las encuestas, el 90.7% de los abogados estudió en la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, mientras que el 7.7% lo hizo en otras universidades (del exterior y nacionales).

En relación con la formación legal y la opinión que de ella tienen los profesionales en derecho, puede consultarse la sección específica sobre problemas y prioridades. Como parte de la formación profesional, aproximadamente el 33% de los abogados se suscribe a revistas jurídicas, principalmente nacionales (la **Revista de Ciencias Jurídicas** y la **Revista Judicial**). También un 64% de los abogados asiste a conferencias de vez en cuando para ampliar sus conocimientos.

Un 39% de los abogados se ha especializado en ramas específicas como derecho administrativo, internacional, tributario, comparado y otros, o ha cursado otras carreras como ciencias sociales y económicas. De este grupo de abogados, un 21.1% ha obtenido un diploma de postgrado, un 5.6% de doctorado y un 7.0% de maestría; un 16.9% ha obtenido una licenciatura o un bachillerato en otras disciplinas. Los centros donde han realizado estos estudios varían; un 41.6% los cursó en universidades extranjeras, mientras que un 40.2% lo hizo en las universidades de Costa Rica y el resto lo hizo en otros centros para-universitarios del país y fuera de éste.

iv. Motivación

Según la encuesta de abogados, la principal razón por la cual los abogados decidieron estudiar derecho fue porque les gustaba (78,0%). Los otros motivos mencionados, con porcentajes mucho menores, fueron los siguientes: tradición familiar (5,5%), sugerencia de sus padres (3,3%), para ayudar al país y a la gente

(3,3%) y por la posición socioecónomica (2,7%). Al salir de la universidad, la visión de la carrera era positiva para la gran mayoría de los egresados (78,5%). Tal visión se ha mantenido casi al mismo nivel (82,4%), si se toma en cuenta que este porcentaje volvería a escoger la misma profesión si tuviera la oportunidad de estudiar de nuevo. De esta forma, se observa que la opinion de los abogados acerca de su profesión es muy positiva.

v. Características personales

Según la información brindada por la Secretaría del Colegio de Abogados, de 2,573 abogados en 1985, el 74.2% son hombres y el 25.8% son mujeres. Segun la encuesta, puede observarse que se trata de un grupo profesional joven, ya que la edad de los abogados oscila entre los 24 y los 64 años de edad, y la edad media es de 35 años.

Durante su época de estudiantes universitarios las actividades principales complementarias a la de Derecho fueron las siguientes: académicas (24.7%), políticas (23.6%); práctica profesional (21.4%); deportivas (9.3%) y un pequeño porcentaje que no participó en ninguna actividad (14.8%).

vi. Ejercicio de la profesión

Partiendo de la encuesta de abogados, puede señalarse que los abogados 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%). Por otra parte los 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. Debe destacarse que una gran parte de los abogados señalaron que litigaban en todos los tipos de tribunales que hay, (un 23.9% del total).

Sus clientes más frecuentes son los empresarios (39.6%), también figuran los agricultores (22.0%), profesionales (16.5%), obreros (13.2%), empleados de instituciones públicas (12.6%) y por último amas de casa (7.1%). Los servicios solicitados más a menudo son los siguientes, en su respectivo orden: asesorías o consultorías jurídicas, juicios ejecutivos, juicios ordinarios, desahucios, divorcios, juicios penales, sociedades, sucesiones y otros de variada índole. Entre dichos casos los más costosos para el cliente son los juicios ordinarios (46.5%), las asesorías o consultas (10.5%); los juicios penales (9.2%); los desahucios (7.0%) y los divorcios (4.2%).

Se puede indicar, por último, que más de la mitad de los abogados (56.5%), ha ejercido la profesión de 1 a 10 años; un 13.5% de 11 a 20 años y un 16.5% de 21 a 40 años. Pareciera que hubo una curva descendente en cuanto al número de personas que

estudiaron derecho en los años sesenta, que aumentó en los últimos años de la decada del setenta y en los ochentas.

f) Notarios Públicos

El ejercicio del notariado está regulado por la Ley Orgánica del Notariado.

Para ser notario público se requieren las siguientes condiciones: ser mayor de edad y costarricense (los centroamericanos siempre que exista reciprocidad entre su pais de origen y Costa Rica), ser abogado y estar inscrito en el Colegio de Abogados, pertenecer al estado seglar, ser de reconocida honorabilidad, no padecer incapacidades fisicas y tener dos años de experiencia notarial. Estos requisistos (excepto el de la practica notarial) se comprueban por medio de la cédula de identidad, el titulo de abogado que extiende la universidad respectiva (de Costa Rica o la UACA), el carné del Colegio de Abogados y dos cartas de recomendación de ciudadanos costarricenses. La practica notarial debe comprobarse por medio de una carta que un notario publico extiende para cumplir con este requisito, que de hecho, es meramente formal, ya que es relativamente facil que cualquier notario proporcione a un recién graduado la carta de recomendación, sea por amistad, parentesco o relación docente o laboral.

Para obtener el titulo de notario público, el interesado debe hacer la solicitud ante el Decano de la Facultad, quien la remite a la Vicerrectoría de Docencia, para que ésta otorgue el título. Una vez extendido el título de notario, debe presentarse el mismo ante la Corte Plena para que ésta autorice el ejercicio del notariado, no sin antes haber suscrito obligatoriamente una póliza de responsabilidad en el INS (Instituto Nacional de Seguros), cuyo monto es de 27,000 colones.

El decreto No. 17016-J establece las tarifas minimas que deben cobrar los notarios públicos por sus servicios como tales.

Debido a que el decreto establece los minimos, si el notario cobrara menos de esa cantidad, podrá ser sancionado con una multa que debe imponer la Corte Plena, ya que el ejercicio del notariado es controlado por dicha institucion. Esta sanción se aplica, aduciendo que es una falta al Código de Etica y que constituye una "competencia desleal" con el resto de los miembros del gremio.

NOTAS

(1) Estos beneficios pueden resumirse de la siguiente manera:

-Póliza de Vida: por 125,000 colones si el abogado fallece por muerte natural y el doble si perece en un accidente. El beneficiario lo dispone el abogado.

-Fondo de Pensiones y Jubilaciones: fue aprobado pero aún no está funcionando. Con este beneficio se pretende otorgar, a corto plazo, una pensión a abogados mayores de 65 años, que se encuentren en estado de necesidad. Actualmente se han presentado ya 8 solicitudes.

-Régimen de subsidio por gastos médicos. Cubre un 60% de los gastos en que incurre el abogado por concepto de asistencia médica y hasta un máximo de ₡35.000 por año. Puede solicitarse cada tres meses, siempre que no se haya superado el monto anual.

-Caja de Ahorro y Préstamo. El Colegio presta a sus afiliados hasta ₡30.000 por año, pagaderos a seis meses plazo.

(2) ABEL Richard L., "Comparative Sociology of Legal Professions. An Exploratory Essay", **ABA Research Journal**, No. 1, 1985, p. 10.

(3) En ese año apareció la segunda universidad estatal (UNA), aunque ya en 1971 había surgido el TEC (Instituto Tecnológico), con rango universitario. En ninguno de los dos centros se imparte la carrera de derecho.

(4) En 1976 se creó la Universidad Autónoma de Centroamérica (UACA), que funciona como fundación auxiliadora de distintos colegios que pueden impartir las carreras que decidan. Es por ello que dentro de esta universidad existen cuatro escuelas de derecho.

(5) Tal clasificación no toma en cuenta la posibilidad de que los abogados trabajen en ambos sectores a la vez. Sin embargo, en la encuesta realizada aparece que un 20.3% de los abogados ejercen por cuenta propia y a la vez, como empleados del sector público.

(6) Para mayor información, véase el Anexo 3.

(7) Cálculo aproximado, tomando en cuenta que en los departamentos legales de los ministerios hay aproximadamente 4 abogados y son un total de 15 ministerios; alrededor de 10 instituciones autónomas y semiautónomas, en las cuales trabajan alrededor de 3 abogados como tales, o como asesores legales, lo cual da un total de 75 abogados en esta parte del sector público, lo que corresponde al 4% ya mencionado.

5. Tribunales

La función jurisdiccional -darle solución definitiva en derecho a los conflictos planteados entre las personas físicas y jurídicas- la cumple en Costa Rica la Corte Suprema de Justicia y los demás tribunales dependientes de ella que estipula la ley (1). Existen sin embargo, algunas excepciones a dicho monopolio de funciones: las controversias que pueden surgir en ocasión de las campañas electorales o como resultado de las elecciones, que son resueltas por el Tribunal Supremo de Elecciones sin recurso alguno (2) y las excepciones indicadas anteriormente en el punto referente al Poder Ejecutivo (3).

a) Normativa jurídica

La Constitución Política no le otorga al Poder Judicial la posibilidad de establecer, en forma independiente, su régimen interno, tal y como hace con el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo (4). Ello obliga al Poder Judicial a ir a la Asamblea Legislativa para obtener la aprobación de leyes que establezcan cada una de las estructuras internas o las modifiquen. El sistema básico se encuentra establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial (5), a la cual se suman entre las importantes, la Ley de Creación de la Dirección Administrativa y Auditoría del Poder Judicial (6), la Ley de Inspección Judicial (7), el Estatuto del Servicio Judicial (8), y se encuentra actualmente pendiente de trámite, un proyecto de Ley de la Carrera Judicial (9). La iniciativa en todos esos proyectos correspondió a la misma Corte, quien los envió a la Asamblea por medio del Poder Ejecutivo.

b) Estructura y Funciones

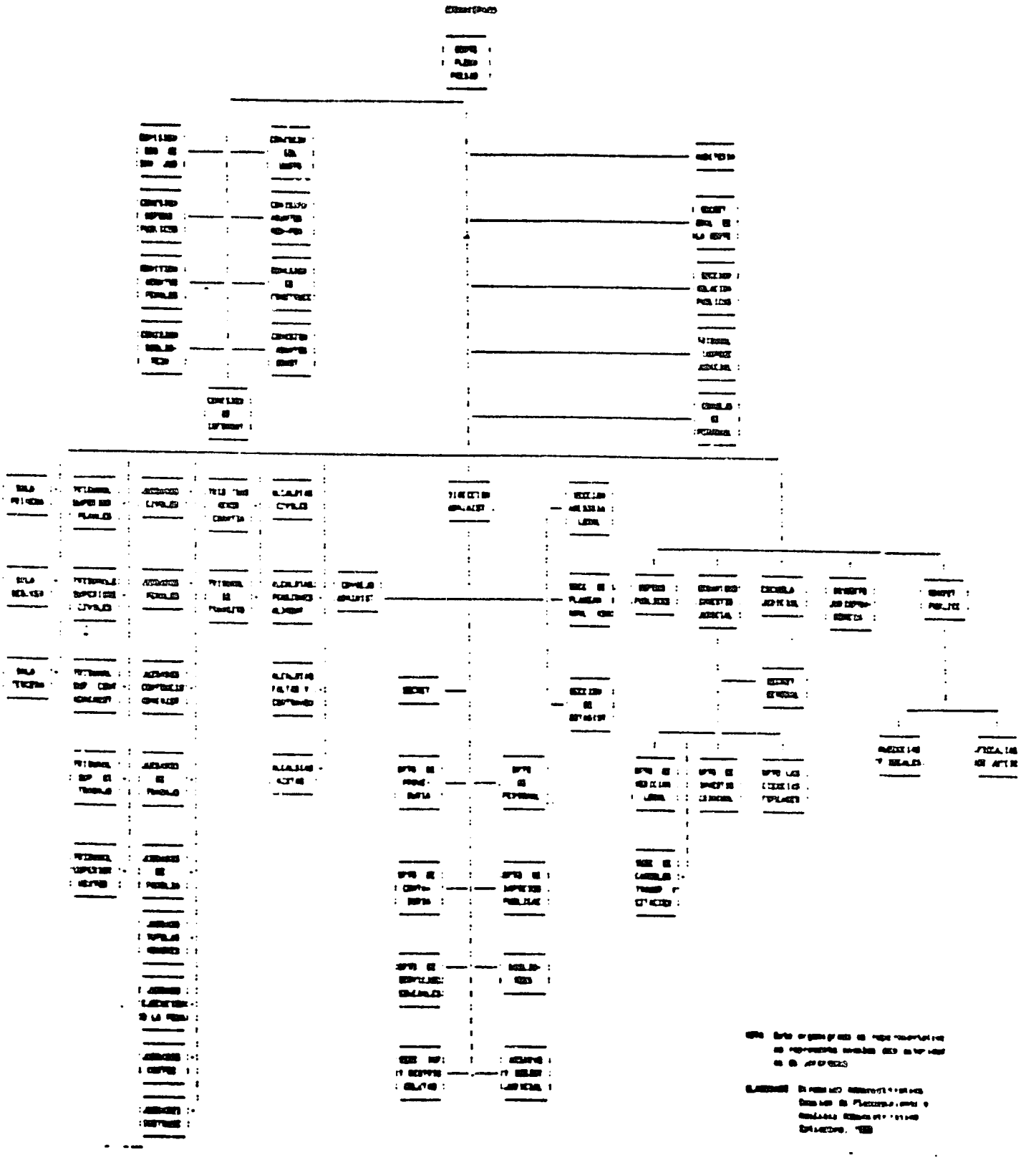
La estructura del Poder Judicial puede considerarse dividida, para su mejor comprensión, en cinco partes (Organigrama 8). Son ellas:

i. Corte Suprema de Justicia: compuesta por 17 magistrados, electos por la Asamblea Legislativa, por períodos de ocho años, por simple mayoría. Vencido el primer período para no ser reelectos, deben votar en contra dos tercios del total de los diputados (10). Por medio de esta fórmula, los magistrados son electos de por vida, con una posibilidad de revisar su condición cada ocho años. En la práctica, sólo en la primera elección en 1958 se produjo un caso de no reelección, y en el mes de mayo último, un magistrado renunció al cargo para aceptar el cargo de Ministro de Justicia. En todos los otros casos, la terminación de funciones se produjo por muerte o retiro para acogerse a la jubilación.

La Corte Suprema de Justicia cumple tres funciones básicas: es el Jerarca del Poder Judicial, es un Tribunal, y se divide en tres Tribunales.

ORGANIGRAMA No. 8

ESTRUCTURA DEL PODER JUDICIAL



Como jerarca del Poder Judicial nombra al Presidente de la Corte y a los Presidentes de Salas, nombra a los funcionarios que administran justicia, ejerce la jurisdicción correccional y disciplinaria sobre todos los funcionarios judiciales, y toma las decisiones importantes sobre administración del Poder Judicial.

Como Tribunal conoce las impugnaciones por inconstitucionalidad de las disposiciones del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, juzga a los miembros de los Poderes del Estado, a los Embajadores y Ministros diplomaticos y conoce los recursos de Habeas Corpus.

Se divide en tres salas, la primera de siete magistrados, que conoce de los recursos de casacion y revision en materias contencioso-administrativa, civil y comercial, así como los recursos de amparo contra altos funcionarios; la Segunda de cinco magistrados, que conoce de los recursos de Casacion y Revision en juicios ordinarios de derecho de familia, derecho sucesorio, juicios universales y laborales; la Tercera, tambien de cinco magistrados, conoce de los recursos de Casacion y Revision en materia penal (11).

ii. Administradores de Justicia: Bajo la Corte, se encuentran todos los Tribunales que administran justicia, que en orden jerárquico descendente son:

- Tribunales Superiores. Hay tres civiles, cinco penales, uno contencioso administrativo y uno de trabajo, así como siete mixtos que conocen todas las materias y uno de lo contencioso administrativo y civil. Cada uno de ellos está integrado por tres jueces superiores; son Tribunales de segunda instancia, salvo los penales que también son de pimera instancia en delitos que tengan pena de prisión mayor de tres años.

- Juzgados: hay ochenta y cuatro en todo el país, nueve civiles, cuatro contencioso-administrativos, tres de trabajo, once penales, dos de familia, uno tutelar de menores, 29 juzgados de instrucción, uno de ejecucion de la pena, nueve civiles y de trabajo, dos juzgados que son al mismo tiempo, penales y tutelar de menores, y trece mixtos; sea que conocen de todas las materias. 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, como el otorgamiento de la libertad condicional, y los demas conocen en primera instancia los asuntos de las materias que les están encomendadas.

- Alcaldías: son tribunales de menor cuantía; en materia civil seis, de trabajo seis, de faltas y contravenciones catorce, de pensiones alimenticias dos, de tránsito seis, civil de trabajo dieciocho y mixtos cincuenta y uno. En materia de tránsito y de

trabajo, hay además, para San José, un tribunal colegiado en cada materia, que se compone de tres alcaldes.

iii. Departamentos Administrativos: creados con posterioridad a la reforma al artículo 177 de la Constitución Política, efectuada por Ley de Reforma Constitucional No. 2345 de 20 de mayo de 1959, demuestran el criterio seguido por la Corte de enfatizar la separación de poderes, creando sus propios servicios administrativos. Antes de 1957 existían tan sólo la Inspección Judicial, la cual adquirió luego fisonomía de tribunal, la Biblioteca y la Contaduría. Después de ese año se crearon la Proveeduría, el Departamento de Personal, el de Servicios Generales, el Departamento de Impresos y Publicaciones, la Sección de Información y Distribución de Asuntos Judiciales, el Archivo y Registro Judicial de Delincuentes y, como la más importante de todas, la Dirección Administrativa que las supervisa y tiene un Consejo Administrativo, que nombra el personal subalterno de todas las oficinas del Poder Judicial y tiene además una Sección de Asesoría Legal, una de Planeamiento y Análisis Administrativo, Estadística, así como todos los Departamentos que dependen directamente de ella.

iv. Organos auxiliares del sistema penal: con la promulgación del Código Penal de 1971 y de Procedimientos Penales en 1973 se crearon el Organismo de Investigación Judicial y la Oficina de Defensores Públicos, y se incorporó al Poder Judicial, el Ministerio Público, que asumió la acusación, con ello se da la modalidad de que todas las partes del proceso penal se reúnen bajo una misma organización.

v. Servicios anexos: finalmente es necesario señalar la existencia de una serie de servicios no propiamente administrativos, como el Digesto de Jurisprudencia y la Escuela Judicial, que llevan a cabo tareas de clasificación de la doctrina de los tribunales y formación de personal auxiliar.

Toda esa organización constituye una estructura que rebasa los términos usuales de lo que se concibe como Administración de Justicia, dado que representa un sistema que si bien recibe sus fondos del Erario Público y por la carencia de facultad reglamentaria está sujeto a las disposiciones del Poder Legislativo, mantiene una relación bastante distante de los otros, al ser sus jerarcas nombrados en forma vitalicia, tener garantizado el monto de su presupuesto y requerir la Asamblea Legislativa una mayoría de dos tercios para separarse del criterio de la Corte Suprema.

c) Personal

El personal que labora en el Poder Judicial podemos dividirlo en: administradores de justicia, personal subalterno y de apoyo en la tarea de los tribunales, personal administrativo y técnico de colaboración en las tareas de los tribunales.

i) Magistrados, jueces y alcaldes

- Número y distribución

Los administradores de Justicia se dividen en magistrados de la Corte Suprema, jueces superiores, jueces, actuarios y alcaldes. El número total es 287, de los cuales 17 son magistrados, 57, jueces superiores; 81 son jueces, 20 son actuarios y 103 son alcaldes (Ver cuadro 36).

CUADRO No. 36

Número de Tribunales, Juzgados y Alcaldías por provincia (1986)

ORGANO	S.J.	ALA.	CAR.	HER.	GUA.	PUN.	LIM.	TOTAL
Tribunales								
Mixtos	1	1	1	1	1	1	1	7
Sup.Civiles	3	0	0	0	0	0	0	3
Sup.C.Adm. y Civ.Hac.	2	0	0	0	0	0	0	2
Sup.Trabajo	1	0	0	0	0	0	0	1
Sup.Penales	5	0	0	0	0	0	0	5
SUB-TOTAL	12	1	1	1	1	1	1	18
Juzgados								
Civiles	6	3	0	0	0	0	0	9
C.Adm. y Civ. de Hac.	4	0	0	0	0	0	0	4
Trabajo	3	0	0	0	0	0	0	3
Penales	5	2	1	1	0	1	1	11
Familia	2	0	0	0	0	0	0	2
Tut.Men.	1	1	0	0	0	0	0	2
Ejec.Pena	1	0	0	0	0	0	0	1
Civ.y Trab.	1	1	2	2	0	2	1	9
Penal y Tut Menores	1	1	0	0	0	0	0	2
Mixto	3	2	1	0	4	2	1	13
SUB-TOTAL	27	10	4	3	4	5	3	56
Juzgado Con								
Actuario Civ.	6	0	0	0	0	0	0	6
C.Adm.y Civ. De Hac.	3	0	0	0	0	0	0	3
Familia	3	0	0	0	0	0	0	3
Civ.y Trab.	0	0	0	0	0	0	1	1
Mixto	0	0	0	0	1	0	0	1
SUB-TOTAL	12	0	0	0	1	0	1	14

CUADRO No. 36 (Continuación)

Número de Tribunales, Juzgados y Alcaldías por provincia (1986)

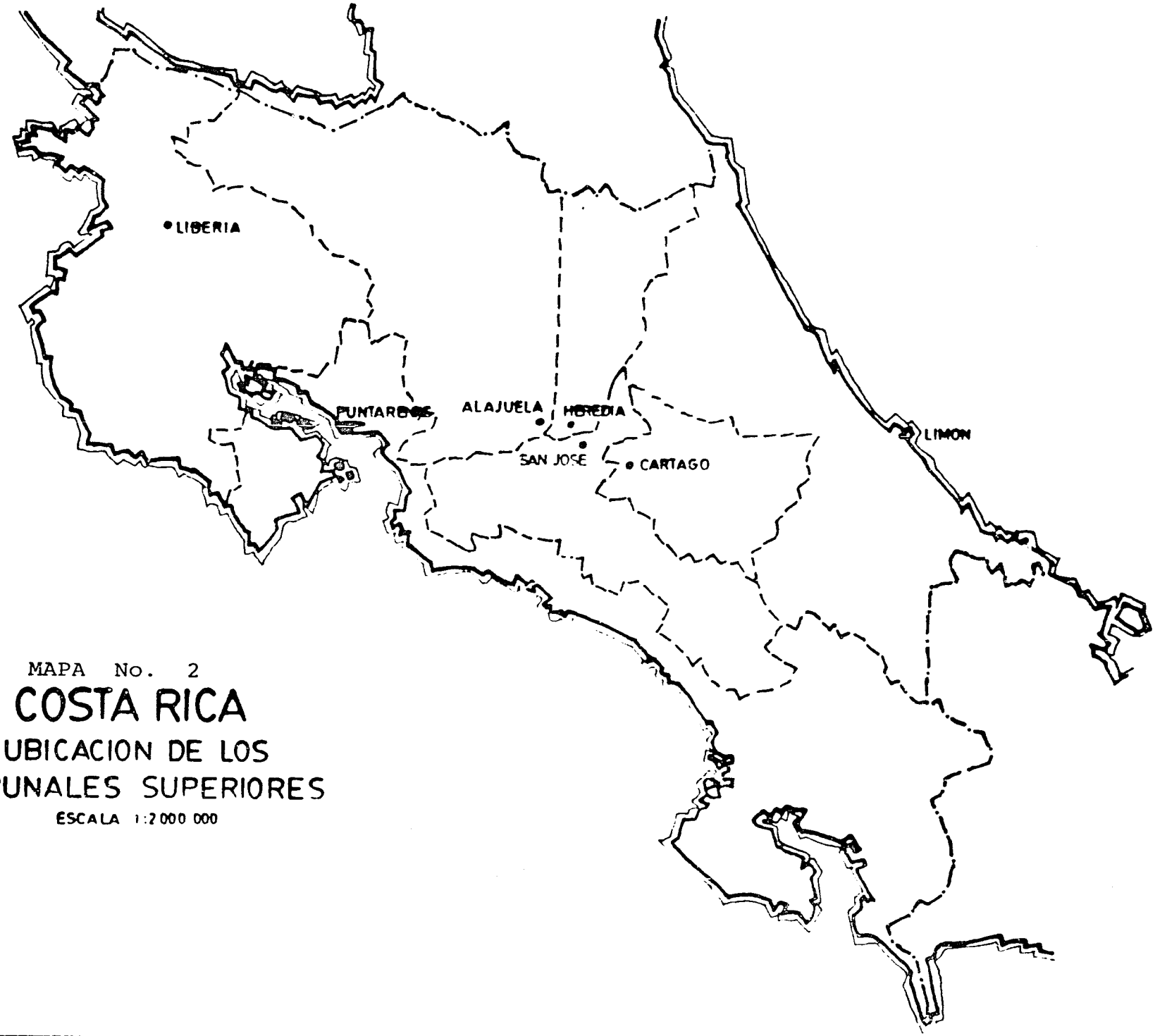
ORGANO	S.J.	ALA.	CAR.	HER.	GUA.	PUN.	LIM.	TOTAL
Alcaldías								
Civil	6	0	0	0	0	0	0	6
Trabajo	6	0	0	0	0	0	0	6
Faltas y Contravenciones	5	3	2	1	0	2	1	14
Pensiones Aliment.	2	0	0	0	0	0	0	2
Transito	6	0	0	0	0	0	0	6
Civ.y Trab.	6	3	1	1	4	1	2	18
Mixto	14	9	4	5	9	5	1	47
SUB-TOTAL	45	15	7	7	13	8	4	99
Juzgados de Instrucción								
Juz.Inst.	11	5	2	1	4	3	3	29
Juz.Inst. Con Actuario	6	0	0	0	0	0	0	6
SUB-TOTAL	17	5	2	1	4	3	3	35
TOTAL	113	31	14	12	23	17	12	222

Nomenclatura: Superior Civil
Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda
Superior Trabajo
Superiores Penales
Tutelar de Menores
Ejecución de la Pena
Civil y Trabajo

NOTA: El cuadro no incluye al Tribunal de Tránsito ni al Tribunal de Trabajo de menor cuantía.

Fuente: Corte Suprema de Justicia

La ubicación de los Tribunales refleja la concentración de los habitantes de Costa Rica (mapas 2, 3 y 4).

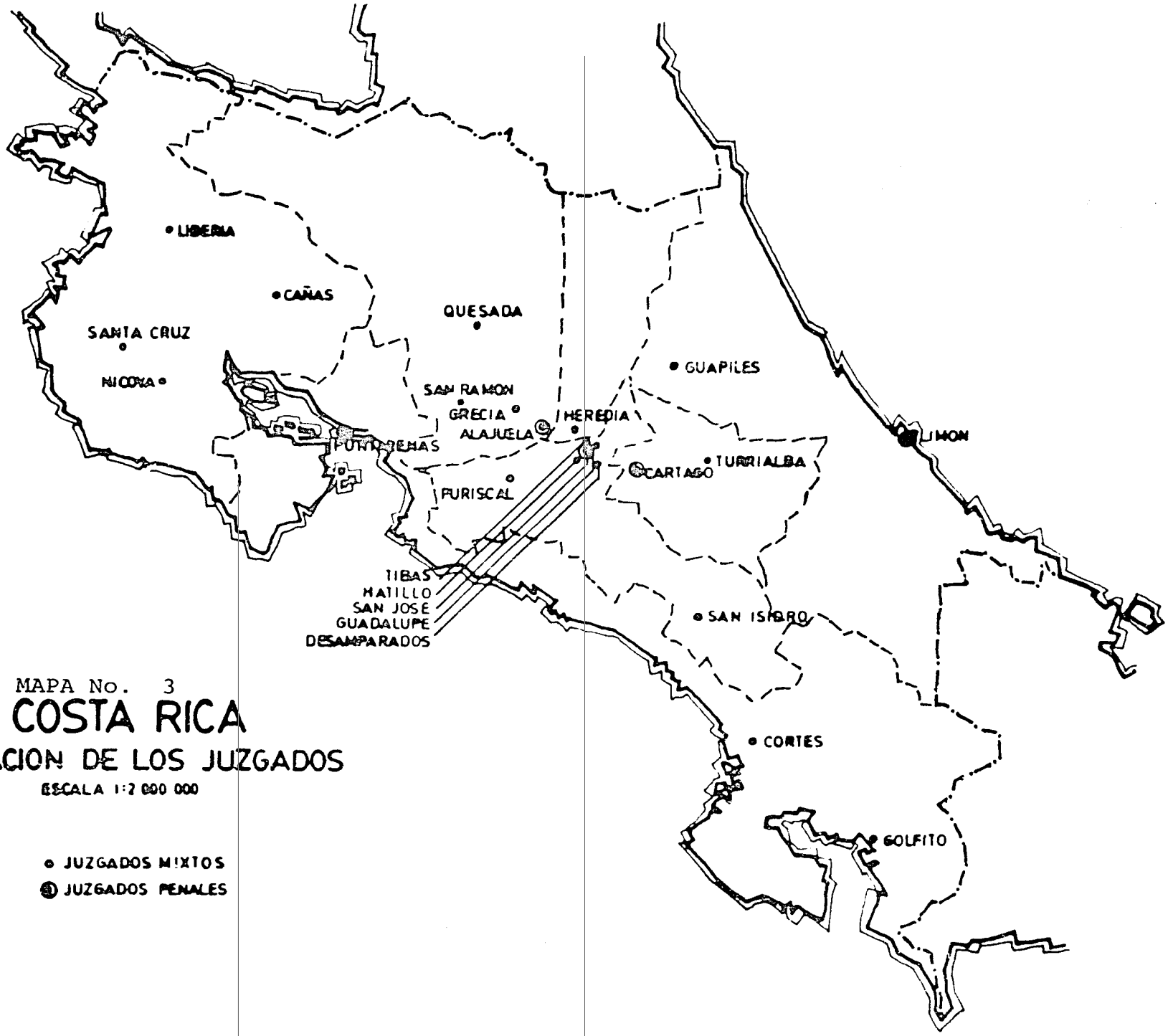


MAPA No. 2

COSTA RICA

UBICACION DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES

ESCALA 1:2 000 000



MAPA No. 3

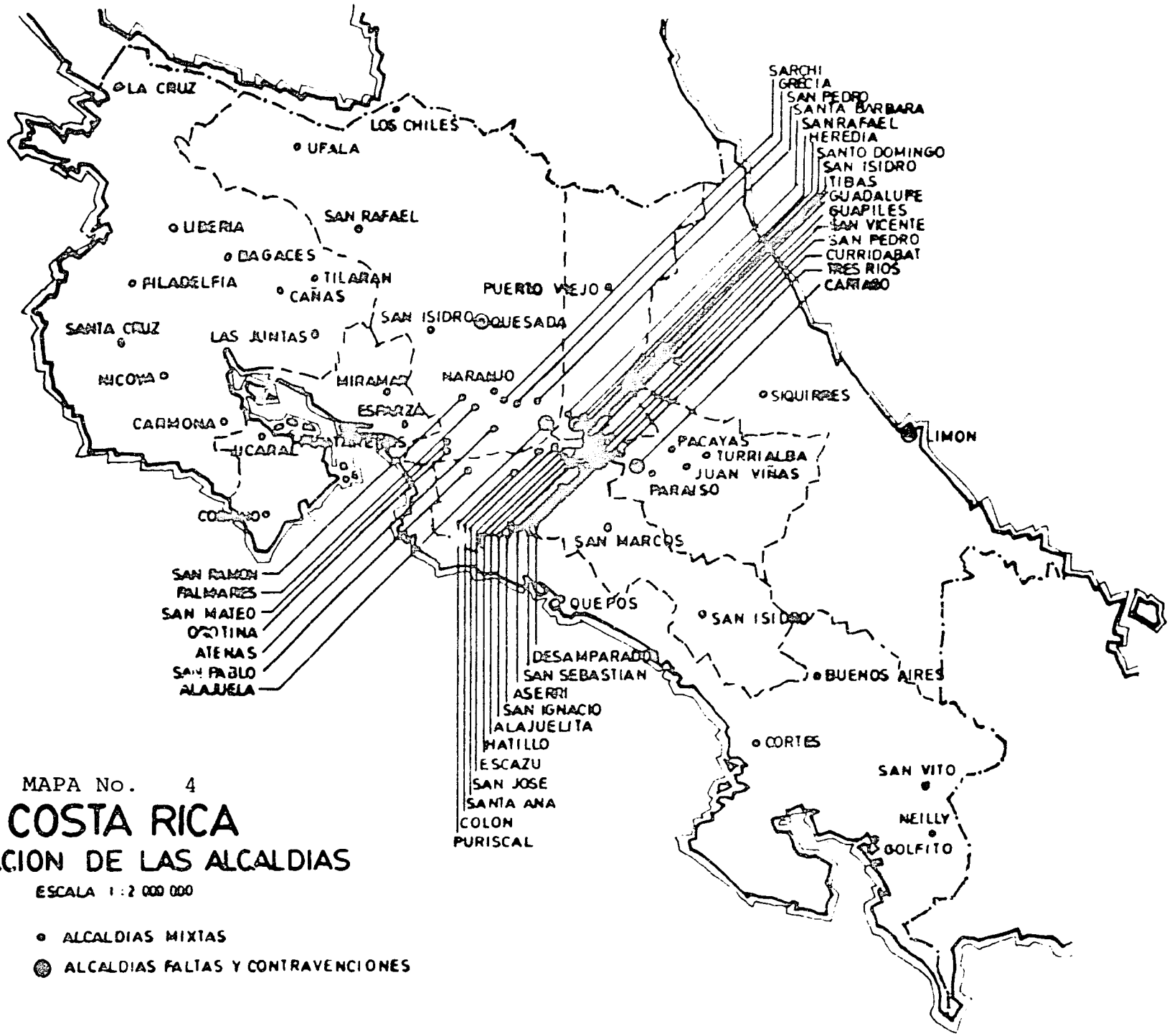
COSTA RICA

UBICACION DE LOS JUZGADOS

ESCALA 1:2 000 000

○ JUZGADOS MIXTOS

⊕ JUZGADOS PENALES



MAPA No. 4

COSTA RICA

UBICACION DE LAS ALCALDIAS

ESCALA 1 : 2 000 000

- ALCALDIAS MIXTAS
- ALCALDIAS FALTAS Y CONTRAVENCIONES

- Selección y Nombramiento

Salvo los magistrados de la Corte Suprema que, como ya se dijo, son de nombramiento de la Asamblea Legislativa, todos los administradores de justicia son de nombramiento de la Corte. El requisito básico es el de ser abogado, solo por falta de solicitantes que posean dicho título puede nombrarse a quienes no lo posean. Generalmente entran en esa condición los egresados de las escuelas de derecho, o sea personas que han llevado a cabo los estudios pero sin completar los requisitos de graduación y, antiguamente, los que tenían Bachillerato en Leyes, que constituía un título inferior al de Licenciado, con que hoy se distingue a los abogados. Ante la falta de unos y otros podría ser nombrado quien careciera de formación universitaria en derecho, de los cuales, según informe de la Dirección de Personal del Poder Judicial quedan únicamente dos (12). Hay además algunos requisitos especiales para algunos casos: por ejemplo, para Juez Tutelar de Menores dispone la ley que la Corte procurará que el nombramiento recaiga en personas que tengan estudios o experiencia en la materia; para Juez Superior Agrario se requiere haber obtenido una especialidad en Derecho Agrario o contar con una experiencia no menor de tres años en la enseñanza o práctica de esta rama del derecho (13). Desde luego, nada de esto se aplica a la elección de magistrados, que se lleva a cabo en forma libre por la Asamblea Legislativa, con los requisitos señalados en el artículo 159 de la Constitución Política.

Si se adopta un criterio puramente formal, en Costa Rica no existe carrera judicial, dado que el proyecto de ley que tiende a crearla en forma oficial, se encuentra pendiente en la Asamblea Legislativa. Si en lugar de ese criterio examinamos la realidad, tenemos que afirmar la existencia de una clara y bien establecida carrera judicial, dado que existen y se practican en la realidad muchos de los extremos de importancia de lo que constituye tal carrera. Existe un sistema de nombramiento, con una clasificación de puestos, a cada uno de los cuales corresponde una categoría específica de salarios, de acuerdo con una escala fijada por ley (14); 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, para los cuales el expediente de los candidatos juega un importante papel; relativa estabilidad en los cargos dado que son nombrados por períodos de cuatro años, que no coinciden con los períodos de los diputados y del Presidente y Vicepresidentes de la República y en su mayoría vuelven a ser nombrados (15). Bueno es tomar en cuenta que si bien hay algunas leyes básicas en la materia, juegan igualmente un papel importante las disposiciones administrativas y circulares de la Corte Suprema de Justicia que, pese a la carencia de parte de la función reglamentaria, cubren todos los detalles del sistema.

- Ingreso y Promoción

Según la encuesta de administradores de justicia, las principales razones invocadas para aceptar el cargo fueron la vocación (29.3%) y la búsqueda de una mejor posición social (29.6%); también se mencionaron, en orden descendiente, la posibilidad de hacer carrera, administrar justicia y ejercer autoridad.

La característica común del título de abogado representa la formación inicial de los administradores de justicia. El ingreso puede ocurrir en los últimos años de los estudios de derecho o apenas terminados éstos, sin haber obtenido el título de abogado. El inicio de la carrera se suele llevar a cabo como alcalde, en lugares apartados. El proceso de ascenso implicará el paso a la categoría de juez y el acercamiento cada vez mayor al Area Metropolitana. La categoría de juez de San José es la más alta del nivel de primera instancia. De ella se parte para la de juez superior. Entre estos se dan luego los aspirantes a magistrados, pero a las categorías más altas de la carrera pueden ingresar abogados provenientes de la actividad privada.

La posibilidad de una formación especializada se da tan sólo mediante becas en el exterior y comienza a darse en Costa Rica por medio del programa de estudios de post-grado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica.

Si bien, en el inicio de la Escuela Judicial, se habló de la necesidad de implantar un curso básico para los administradores de justicia, al que se ingresaría después de haber obtenido 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 problemas que pueden presentarse en algunas actividades específicas del Poder Judicial y que sean detectados por funcionarios de alta categoría, por medio de observación personal o de planteamientos de sus subordinados.

- Prohibiciones

Existe una serie de prohibiciones para los funcionarios del Poder Judicial que administran justicia, entre las cuales destacan la 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, "aunque sean permitidos a los demás ciudadanos" (16). Estas prohibiciones señalan una característica importante de los administradores de justicia costarricenses: deben mantener un alejamiento completo de toda clase de actividades políticas. Dichas reglas existen en la Ley Orgánica del Poder Judicial, por lo menos desde la reforma general de 1937, que las hizo extensivas a todos los empleados judiciales

(17). Se reproducen en el Código Electoral, pero en ningún caso se ha hecho necesaria la intervención del Tribunal Supremo de Elecciones, puesto que la propia Corte ha sido bastante rígida en la aplicación de destituciones por falta de obediencia a dichos principios.

- Condiciones de trabajo

Los administradores de justicia tienen obligación de laborar tiempo completo, en una jornada de cuarenta horas semanales, distribuida de lunes a viernes, el horario normal es de 7:30 am a 11 am y de 1 pm a 5:30 pm, con algunos ajustes de las horas de entrada y salida en las zonas costeras. Tienen prohibición del ejercicio de la abogacía y de cualquier otra actividad remunerada, salvo las docentes (18). Reciben un salario básico, con aumentos previstos, y tienen además, por su dedicación exclusiva, un sobresueldo de un 65% del salario básico, para compensar la prohibición de ejercicio profesional fuera del cargo. Tienen además la posibilidad de los llamados aumentos por méritos, que se determinan con base en la calificación periódica de sus servicios. Disfrutan de una vacación anual de un mes, como todos los funcionarios del Poder Judicial, y no existen en esta materia ningún aumento del número de días de vacación, a diferencia del Servicio Civil.

Desde tiempo atrás, una de las principales fuentes de trabajo del profesional en derecho corresponde a la Administración Pública, y dentro de ésta, al Poder Judicial. Puede estimarse que ésta compite con las otras dos fuentes de actividad profesional tradicional: abogados de empresas privadas, abogados en ejercicio liberal de la profesión.

Examinando las estadísticas de número de abogados en el país para 1986, puede observarse la importancia del Poder Judicial en esta materia. De los 2921 abogados existentes en el país en 1986, hay 414 plazas del Poder Judicial, o sea un 14%. Otra importante característica es la de que se trata de un número bastante estable. Entre 1980 y 1985 el número de profesionales en derecho no aumentó sino que se mantuvo alrededor de 375 (cuadro 37). Su ligero decrecimiento porcentual relativo, al pasar de 13.4 del total del personal judicial en 1980 al 12.9% en 1985 se debió al leve crecimiento del personal administrativo. Luego, trece de cada cien plazas en el Poder Judicial corresponden a profesionales en derecho y el resto son ocupadas por personal administrativo, que incluye, desde luego, profesiones universitarias en otras ramas del saber.

El mismo cuadro permite también verificar que, desde que la participación de los abogados ascendió al 18.7%, la importancia de ese grupo dentro del total de empleo ha disminuido. Es igualmente notorio que en 1986, se produjo un aumento de 39 abogados el cual correspondió, en buena parte, a la creación de los nuevos tribunales superiores en Heredia. En cuanto a la

estructura interna de los cargos ocupados por abogados en el Poder Judicial, puede examinarse en el cuadro 38 que ésta sufrió muy pocas variaciones en la mayoría de las categorías durante el período 1980-1985.

CUADRO No. 37

Estructura y evolución del empleo en el Poder Judicial (1970-1986)

	ABSOLUTO		RELATIVO (%)	
Año	Profesional Derecho(a)	Personal Administ.	Profesional Derecho	Personal Administ.
1970	153	664	18.7	81.3
1980	375	2.431	13.4	86.6
1981	379	2.558	12.9	87.1
1982	380	2.550	13	87
1983	374	2.568	12.7	87.3
1984	382	2.569	12.9	87.1
1985	375	2.537	12.9	87.1
1986	414	2.653	13.5	86.5

(a) El profesional en derecho comprende a los abogados y a los egresados o Bachilleres en Leyes que también administran justicia. Antes de 1975 también comprendía a los llamados "legos", es decir personal, que sin tener título ni ser egresados ejercían cargos propios al profesional en derecho. Desde 1975 la ley estipula que solo graduados o egresados pueden ocupar tales cargos; sin embargo, aun persisten legos nombrados anteriormente a tal fecha.

Fuente: Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario del Poder Judicial

- Jubilación

Los funcionarios que administran justicia pueden optar por la jubilación, cuando hayan laborado para el Poder Judicial por treinta años o más y si tienen, para ese entonces, 55 o más años de edad.

Si la jubilación se produce al cumplir 30 o más años de servicio y 55 o más de edad, la pensión es igual al salario promedio del último año de servicio. Cuando el retiro se produce al cumplir 30 o más años de servicio, pero sin haber cumplido los 55 años de edad, la jubilación se calcula de acuerdo con el salario promedio del último año de servicio multiplicado por la

edad del servidor, y el producto se divide entre 55, para producir el monto de la pensión. Si se solicita el retiro antes de cumplir 30 años de servicio y 55 o más años de edad, la jubilación se acuerda en proporción a los años laborados, siempre que el número de años servidos no sea inferior a 10. Por otra parte, hay retiro forzoso a los 70 años de edad (19).

CUADRO No. 38

Número de profesionales en derecho según el cargo
(1980-1986)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Magistrados	17	17	17	17	17	17	17
Jueces 3	11	11	11	10	11	11	14
Jueces 2	34	34	37	37	37	35	44
Jueces 1	78	78	81	81	82	82	85
Fiscal de Juicio	13	13	13	13	13	13	17
Alcalde	107	107	107	103	107	106	107
Agente Fiscal	31	38	37	38	42	38	46
Jefe del Minist. Púb.	1	1	1	1	1	1	1
Subjefe Ministerio Públ.	1	1	1	1	1	1	1
Jefe de Defensores Públ.	1	1	1	1	1	1	1
Subjefe Defensores Públ.	1	1	1	1	1	1	1
Defensores Públicos	20	23	27	31	40	40	47
Defensores Públ. (M.T.)	60	54	46	40	29	29	32
TOTAL	375	379	380	374	382	375	413

Fuente: Leyes de Presupuesto General Ordinario y Extraordinario de la República. Varios años.

- Caracteristicas Personales

Entre los 17 magistrados de la Corte Suprema solamente hay una mujer. Entre los jueces (incluyendo jueces y jueces superiores), 71% son hombres; entre los alcaldes, el 51% son mujeres. Estos datos indican que a medida que se aumenta de categoria, la proporción de mujeres se disminuye.

La edad promedio de los magistrados es 50.7 años, la de jueces 39 y la de los alcaldes 35.

Los magistrados tienen un promedio de 6 años de ocupar su cargo; los jueces 6.5 años y los alcaldes 4.6.

ii. Personal subalterno y de apoyo

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, es de 1723. De ellos, 1277 laboran como subalternos de los tribunales y 446 realizan funciones administrativas o técnicas.

Por otra parte, la preparación o requisitos de ingreso al servicio de personal subalterno y de apoyo varían mucho, según la función. Hay requisitos generales y comunes: mayoría de edad; aptitud moral y física para el desempeño del cargo; no ser cónyuge ni estar ligado por parentesco de consanguinidad o afinidad, en línea directa o colateral hasta el tercer grado inclusive con ningún funcionario que administre justicia. Debe luego cumplirse con los requisitos establecidos en el Manual de Clasificación de Puestos para el cargo específico, que en materia de preparación previa, implica la de ser abogado, para el cargo de Secretario de Sala o Tribunal Superior; la de haber cursado la enseñanza media, para los demás secretarios, prosecretarios, notificadores y oficinistas, y el de poseer el título correspondiente para las funciones técnicas. Por inopia de solicitantes, pueden nombrarse personas que no tengan ese requisito, pero no pueden ser promovidas, a menos que aprobaren los cursos de capacitación de la Escuela Judicial.

Los nombramientos se efectúan mediante pruebas preparadas por el Departamento de Personal, que son calificadas en una escala de 1 a 100, y se requieren una calificación mínima de 70 para ser considerado aceptable. Con base en el resultado de las pruebas, se elabora una lista de elegibles, de los cuales se envía una terna, cada vez que un jefe de oficina solicita llenar una vacante. La terna es enviada luego, por el jefe de oficina al Consejo Administrativo del Poder Judicial, indicando a la persona que considera más apta para el cargo. Es ese Consejo quien hace los nombramientos, con preferencia, en igualdad de condiciones y competencia para el cargo, a personas que figuren como servidores judiciales.

De toda esa descripción puede destacarse que, respecto al personal administrativo, subalterno, de apoyo y técnico, se ha avanzado en la supresión de los particularismos que caracterizaron otras épocas. Debe señalarse que con anterioridad a 1970 no existió ningún programa de formación o mejoramiento de personal. "El ingreso estuvo determinado por razones de índole particularista (recomendaciones, amistades, influencias) y el mejoramiento técnico de cada uno de ellos, fue una tarea puramente personal" (20). Un intento de la Facultad de Derecho de establecer cursos de formación de personal para-legal no recibió respuesta de la Corte Suprema de Justicia, pero luego, la Oficina de Personal inició una serie de cursos que llevaron finalmente a la creación de la Escuela Judicial.

La Escuela opera ofreciendo un curso de dos años, sin que el empleado deje por ello de trabajar, en el cual, el primer nivel está dedicado a estudios básicos sobre funcionamiento del Poder

Judicial, Historia de las Instituciones de Costa Rica, Etica, Introducción al Derecho, Fundamentos de Derecho Procesal y Redacción y Ortografía. En el segundo nivel, los estudiantes se dividen de acuerdo con su interés, en derecho civil o penal y en cada grupo llevan además del curso en derecho sustantivo, otro en el derecho procesal correspondiente. Se realizan pruebas finales, calificadas de 1 a 100, con un 70 como mínimo para su aprobación. Los docentes son funcionarios judiciales o profesores de la especialidad. La enseñanza se lleva a cabo sólo en San José, 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 practica que debería caracterizar un programa de formación en servicio.

d) Salarios

La política general de salarios del Poder Judicial es determinada por la Corte Suprema de Justicia, si bien sigue, podríamos decir que a distancia, la determinada por el Poder Ejecutivo para toda la Administración Pública. Puede señalarse que, a partir de 1957, cuando el Poder Judicial obtuvo la asignación constitucional de un porcentaje del presupuesto, ha estado dirigida a una equiparación primero con los otros poderes del Estado y a colocar luego a los funcionarios judiciales en una situación de ventaja respecto a los demás funcionarios públicos (21).

Dicha política sufrió una completa conmoción como resultado de la crisis de principio de la década de los años ochenta. En general, una de las consecuencias directas de ésta fue el deterioro de los salarios reales, tanto en el sector público como en el privado. El nivel de deterioro lógicamente no ha sido igual y se acepta que en términos absolutos -salarios nominales- ha sido superior en los sectores de más bajos ingresos. Eso sí, en términos relativos, las diferencias de los salarios entre los sectores privados y públicos tienden a ser menores conforme transcurre el tiempo, y en la caída generalizada de los salarios reales se observa una reducción mayor en los de los niveles superiores (22). Tal y como puede verse en el cuadro 39 son los salarios del Poder Judicial los que sufren un mayor impacto casualmente por ser aquellos de un nivel más alto.

Ello es así, a pesar del alza exagerada de salarios en la década 1976-1986, puesto que el fondo de servicios personales se multiplicó trece veces en ese período, pese a lo cual, en términos reales, el mismo fondo apenas se duplicó pasando de 84.1 millones de colones en 1976 a 198.7 millones en 1986. Durante ese mismo período el número de empleados del Poder Judicial casi se duplicó, dado que pasó de 1.716 a 3.067, lo que demuestra que efectivamente ocurrió un deterioro (cuadro 40). La última columna de ese cuadro demuestra que el deterioro se inició desde 1976, sea en los años previos a la crisis, pero adquirió su mayor

profundidad en los años en que ella se hizo más aguda, sean 1981, 1982 y 1983. En 1982, un empleado promedio del Poder Judicial ganó efectivamente casi la mitad de su salario de 1976.

CUADRO No. 39

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

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Salarios P. Judic	100	95.3	94.1	84.9	89.6	75.9	53.1	61.1	69.4
Salarios S.Privado	100	113.5	121.6	131.9	127.8	107.3	83.9	102.4	112.5
Salarios S.Públ.	100	107.6	115.7	121.5	112.5	97.3	72.1	80	89
Salarios 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, CESPEDES, Victor Hugo y otros, **Costa Rica: recuperación sin reactivación**, San José: Academia de Centroamérica, pág.72

CUADRO No. 40

Evolución del salario real per cápita en el Poder Judicial (1976-1986)(millones de colones)

Año	Monto total de salario (a)	Deflator (b)	Monto de Salarios reales	Empleo (Número pers.)	Salario real per capita/ año(colones)
1976	84.10	1.00	84.10	1,716	49,009.30
1977	107.00	1.10	97.30	2,084	46,689.00
1978	123.40	1.21	102.00	2,209	46,174.75
1979	140.90	1.32	106.74	2,565	41,614.00
1980	192.30	1.56	123.30	2,806	43,941.50
1981	222.80	2.14	104.11	2,934	35,480.60
1982	309.40	4.06	76.20	2,930	26,006.80
1983	474.90	5.39	88.10	2,942	29,945.60
1984	605.40	6.03	100.40	2,951	34,022.40
1985	837.00	6.87	121.80	2,912	41,826.90
1986	1,128.40	7.69	146.73	3,067	47,841.50

(a) Corresponde al rubro de servicios personales; no presupuestados sino efectivamente realizados.

(b) El deflator utilizado fue el índice promedio de precios al consumidor. Base 1976 = 100. Banco Central de Costa Rica.

Fuente: Contraloría General de la República, excepto para 1986 en que fue utilizada la Ley de Presupuesto.

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.

De todo ello se concluye que si los salarios nominales del Poder Judicial son los mejores del sector gubernamental, el grado de deterioro de su salario real per capita fue igualmente superior al deterioro del salario real per cápita de la empresa privada o pública en los ultimos diez años. Ello debe tomarse en cuenta para moderar, por lo menos, una de las creencias más generalizadas sobre el Sector Público costarricense.

Pero dicha situación merece un mayor análisis, por lo menos en una comparación intrasectorial de los diversos cargos ocupados por los abogados dentro de la Administración Pública. Elaborando una tabla que reúne la relación de puestos y salarios dentro de las dos principales instancias del Sector Justicia en que se ubica el mayor número de abogados: el Poder Judicial y el Ministerio de Justicia (comprendiendo dentro de éste al Registro Nacional y la Procuraduría General de la República), se obtienen los siguientes resultados para el año 1986:

El 3.4% -19- gana un salario base promedio de 69,516 colones.
El 51.5% -287- gana un salario base promedio de 32,234 colones.
El 23.3% -130- gana un salario base promedio de 23,868 colones.
El 19% -109- gana un salario base promedio de 15,990 colones.
El 2.2% -12- gana un salario base promedio de 8,700 colones.

Para efectos de comparación debe tomarse en cuenta que el salario promedio de la población ocupada asalariada en Costa Rica es de 7,159 colones en el sector privado y 11,805 colones en el sector público (23). Los salarios base en la administración de justicia son mucho más elevados que esos promedios puesto que más de la mitad de los abogados gana un salario base de 32,234 colones -que es superior en casi tres veces al salario promedio del sector publico- (24). La diferencia se ahonda más, si se toma en cuenta que se trata de salarios base, a los cuales hay que agregar otras ventajas, como el pago de prohibición de ejercicio profesional (65% del salario base), debido a lo cual por ejemplo, el salario real de un magistrado es de 123,420 colones.

Por ello, pese al deterioro apuntado, hay verdadero sustento para la creencia de que los sueldos de los abogados de la administración de justicia se ubican dentro de los más elevados del sector público.

e) Presupuesto

i. Antecedentes

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 (25). Se le colocó por tanto en una posición de privilegio, con respecto a los otros poderes del Estado. Basta compararla con la posición frecuentemente deficitaria que tiene el Poder Ejecutivo para darse cuenta de la dimensión del privilegio. La iniciativa partió de un magistrado de la Corte Suprema de Justicia, el Lic. Evelio Ramírez, recibió el apoyo de todas las organizaciones de abogados, Facultad de Derecho, Colegio de Abogados, y contó, en la última votación, con el 95% de los diputados que concurrieron a la sesión (26).

La medida ha sido siempre motivo de controversia. En 1963, se intentó reducirla y en la exposición de motivos se planteó la argumentación en contra, en los siguientes términos: "mientras el Poder Ejecutivo afronta una tremenda crisis fiscal, que no le permite atender en la forma debida las obligaciones contraídas, y muchas otras a que está sujeto por leyes especiales, algunas instituciones del Estado que tienen rentas propias o subvenciones determinadas por mandato constitucional, gozan de boyante situación económica hasta el extremo de poder construir enormes y lujosos edificios, sin detrimento de los servicios que les estan encomendados. Tal es el caso, entre otros, del Poder Judicial" (27). La tesis a favor puede sintetizarse en las palabras de un economista, no abogado, que escribió en 1964:

> "Se puede... sin gran pena aceptar la eliminación de ciertos porcentajes fijos en el presupuesto nacional, para permitir un mayor ordenamiento del gasto público, tal es el caso de los fondos destinados a la construcción de viviendas y a la producción de electricidad. Sin embargo, la situación cambia radicalmente, si en aras de un pretendido mejor uso de los recursos financieros del gobierno, se propusiera eliminar, por ejemplo, la autonomía económica del Poder Judicial y de la Universidad. Estas instituciones requieren también la autonomía financiera para tener una libertad de acción real y eficaz. En efecto, la simple autonomía jurídica sin el correspondiente respaldo financiero, no es sino mera utopía. La muy delicada función de administrar justicia debe ser no sólo jurídica sino también financieramente independiente" (28).

Antes de analizar la situación actual del uso de este porcentaje, cabe preguntarse cuáles fueron los criterios que lo determinaron en ese nivel? Por qué, en lugar de aplicar un 6%, no fue un 5% o un 8%? La fijación no fue el resultado de un

estudio previo sobre el comportamiento de los gastos del Poder Judicial ni de sus necesidades. Como se ha dicho, ese porcentaje fue fijado "en forma totalmente arbitraria y antojadiza... en el expediente original de la Ley No. 2122 no aparece ningún documento que nos deje saber cuál fue el criterio seguido para encontrar ese porcentaje... A igual conclusión llegamos con el examen de los diferentes documentos y pronunciamientos en apoyo del proyecto... el proyecto de reforma peco 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" (29).

El cuadro 41 y el grafico 1 permiten hacer una comparación entre los ingresos teóricos constitucionales y los ingresos efectivos del Poder Judicial. Se muestra en forma clara que únicamente en una ocasión, 1973, recibió y gastó el seis por ciento que le correspondia, en ninguno de los otros años ha alcanzado ese porcentaje. Por otra parte, los porcentajes efectivamente utilizados mostraron una gran irregularidad en el transcurso de los años. No hubo, así, tendencias predominantes al alza o a la baja del porcentaje sino variaciones discontinuas y alternativas a lo largo del periodo. Resulta, por ello, imposible buscar alguna racionalidad económica en el comportamiento.

ii. Elaboración

El anteproyecto de presupuesto del Poder Judicial es elaborado a partir del mes de enero sobre un borrador que preparan el contador y subcontador, por una comisión que se integra con tres magistrados y el auditor; el contador participa como asesor. Antes, los redactores iniciales reciben de todas las dependencias las solicitudes que afectan el presupuesto (salarios, creación de plazas nuevas, gasolina, reparaciones, mantenimiento, construcciones, compras de equipo), llevan a cabo un primer análisis de ellas y las integran en el borrador. Se eleva el anteproyecto a la Corte Plena que le introduce las modificaciones que crea necesarias, para presentarlo luego al Ministerio de Hacienda, en el mes de agosto. Dentro del Poder Ejecutivo, la labor está dirigida fundamentalmente a asegurarse que la Corte ha actuado dentro del límite del 6% señalado en la Constitución (30) y a integrar la propuesta de la Corte dentro del proyecto general, que debe presentarse a la Asamblea Legislativa el 1 de setiembre, a fin de que se discuta y pueda aprobarse antes del 30 de noviembre (31).

CUADRO No. 41

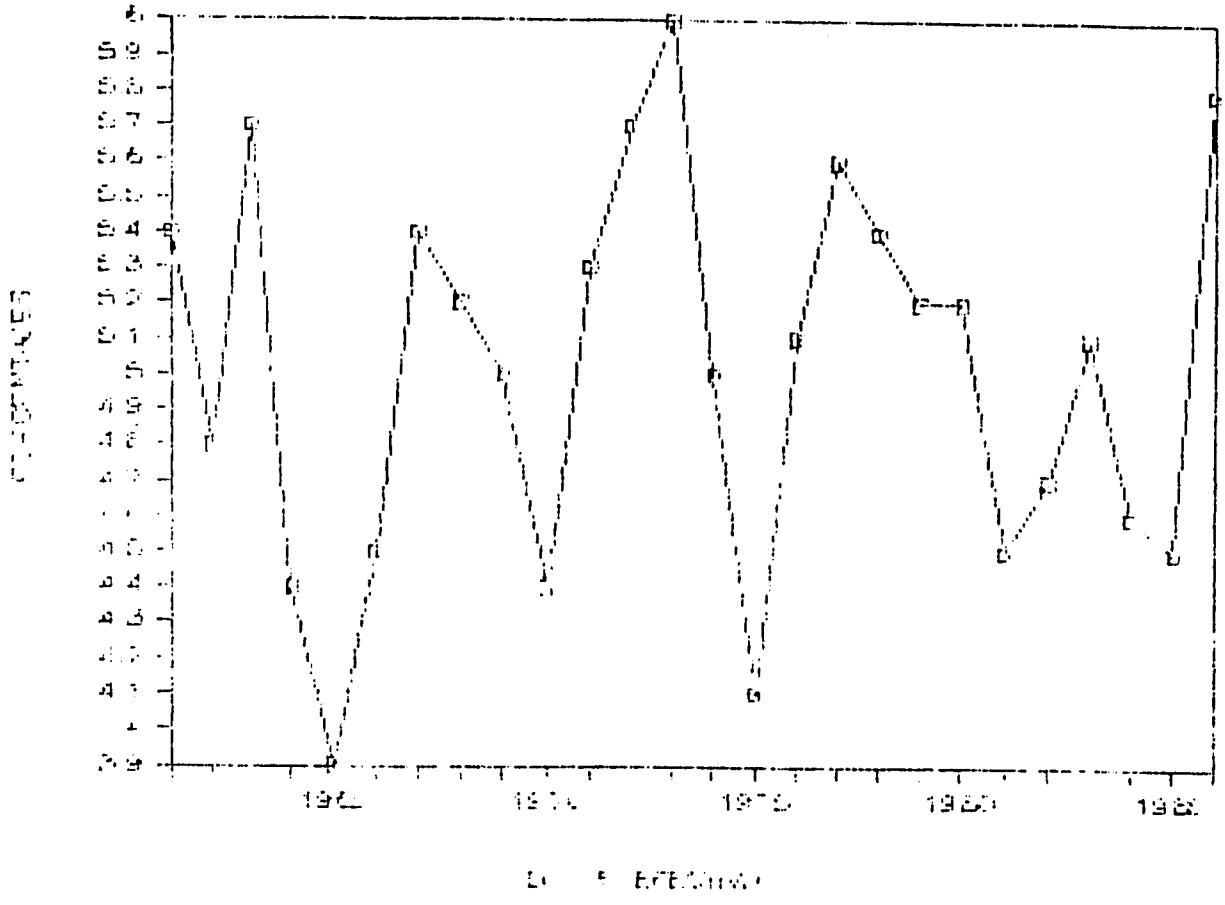
Comparación entre el ingreso teórico constitucional
y el ingreso efectivo del Poder Judicial
(1961-1986)
(millones de colones)

Años	Ingresos Corrientes G. Central	Ingreso Constitucional P. Judicial	Ingreso Efectivo P.Judicial	% Teórico Const.	% Efectivo
61	317.9	19.1	17.3	6	5.4
62	386.1	23.2	18.5	6	4.8
63	386.9	23.2	21.9	6	5.7
64	435.5	26.1	19.3	6	4.4
65	473.6	28.4	18.3	6	3.9
66	523.0	31.4	23.6	6	4.5
67	541.1	32.5	29.1	6	5.4
68	636.4	38.2	33.2	6	5.2
69	719.8	43.2	36.0	6	5.0
70	887.3	53.2	38.9	6	4.4
71	914.0	54.8	48.1	6	5.3
72	1,015.0	61.0	57.4	6	5.7
73	1,083.0	65.0	64.8	6	6.0
74	1,340.0	80.4	67.2	6	5.2
75	2,163.0	129.8	89.7	6	4.1
76	2,597.0	155.8	132.0	6	5.1
77	3,206.0	192.4	181.1	6	5.6
78	3,812.0	228.8	207.4	6	5.4
79	4,614.0	276.8	242.1	6	5.2
80	5,367.2	322.0	279.5	6	5.2
81	7,695.0	461.7	346.0	6	4.5
82	9,000.0	540.0	419.5	6	4.7
83	13,382.4	802.9	687.0	6	5.1
84	20,243.4	1,214.6	932.2	6	4.6
85	26,912.3	1,614.7	1,293.9	6	4.5
86	31,066.0	1.864.0	1,812.3	6	5.8

GRAFICO No. 1

INGRESO TEORICO CONSTITUCIONAL E INGRESO

EFECTIVO DEL PODER JUDICIAL



iii. Evolución real de los gastos del Poder Judicial

Dada su misión de prestar servicios, el Poder Judicial dedica la mayor parte de su presupuesto anual al pago de servicios personales, salarios y prestaciones, y ocupan sólo una pequeña parte en inversiones. Sin embargo, en una primera etapa, llevó a cabo la realización de 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, que fue preparado por una firma privada, por encargo de la Corte. Este programa, que se inició en 1959 (32), todavía en 1970 representaba un 20.6% (véase cuadro 42) mientras que en 1980, cuando el programa ya había terminado, apenas si alcanzo 0.4%, y en 1986, había descendido aún más al ser tan sólo un 0.3%.

CUADRO No. 42

Composición del presupuesto asignado al Poder Judicial (1970-1986) (Porcentajes)

	1970	1980	1986
Servicios personales	60.1	63.1	62.3
Transferencias corrientes	14.1	21.9	22.7
Servicios no personales	2.9	3.5	5.5
Materiales y suministros	1.3	5.0	6.3
Maquinaria y equipo	1.0	1.7	2.8
Infraestructura	20.6	0.4	0.3
Otros	1.0	4.4	0.1
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Leyes de Presupuesto 1970-1986

Si bien el porcentaje correspondiente a salarios tiene un aumento moderado, el correspondiente a "transferencias corrientes" tiene un sustancial crecimiento entre 1970 y 1980 y revela una tendencia creciente. Si se piensa en 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) se revela que todas ellas corresponden a prestaciones adicionales o basadas en el salario, lo cual confirma plenamente su orientación.

Una comparación entre el presupuesto del período señalado (1980-1985) en colones nominales y en colones constantes (véanse cuadros 43 y 44) permite darse cuenta de que el proceso de crecimiento del presupuesto judicial se repuso en forma rápida de los efectos de la crisis. Sólo los años de 1981 y 1982 significaron un retroceso. Las principales partidas (salvo la de servicios personales) como servicios no personales, materiales y

suministros y transferencias corrientes, comenzaron en 1984 a superar los montos de 1980, el año anterior a la crisis. En el rubro de salarios se logró ese objetivo en 1985.

CUADRO No. 43

Presupuesto del Poder Judicial
según partidas
Período 1980-1985
(en millones de colones)

PARTIDAS	1980	1981	1982	1983	1984	1985
TOTAL	279.51	345.99	419.51	687.00	932.16	1,293.87
Serv. pers.	176.31	204.57	241.08	405.54	510.70	836.12
Serv.no pers.	9.70	12.63	20.65	26.28	52.55	73.95
Mat. y sum.	13.86	16.03	27.85	39.33	71.53	84.80
Desemb. fin.	1.00	1.00	1.00	0.00	1.00	0.00
Const.adic.mej	1.10	5.00	0.00	8.00	8.15	6.15
Transf. corr.	61.37	77.63	96.00	162.03	247.17	256.45
Transf. Cap.	6.30	10.00	0.00	10.00	10.00	10.00
Asig. glob.	0.03	0.03	0.03	0.05	0.15	0.08
Maq. y eq.	4.71	5.95	18.50	18.27	13.20	23.82
Serv.deuda púb.	5.13	13.10	14.40	17.50	17.71	2.50

Fuente: Leyes de Presupuesto Ordinario de la República (1980-1985).

CUADRO No. 44

Presupuesto del Poder Judicial
según partidas
Período 1980-1985
(Colones constantes)

PARTIDAS	1980	1981	1982	1983	1984	1985
TOTAL	209.71	157.27	104.97	155.30	179.64	217.56
Serv. pers.	132.27	92.99	60.32	91.67	98.42	140.60
Serv.no pers.	7.28	5.77	5.17	5.94	10.13	12.43
Mat. y sum.	10.40	7.29	6.97	8.89	13.79	14.26
Desemb.finan.	0.75	0.45	0.25	0.00	0.19	0.00
Const.adic.mej	0.83	2.27	0.00	1.81	1.57	1.03
Transf. corr.	46.04	35.29	24.02	36.63	47.63	43.12
Transf.cap.	4.73	4.55	0.00	2.26	1.93	1.68
Asig.glob.	0.02	0.01	0.01	0.01	0.03	0.01
Maq.y equipo	3.54	2.70	4.63	4.13	2.54	4.01
Serv.deuda púb	3.85	5.95	3.60	3.96	3.41	0.42

Fuente: Leyes de Presupuesto Ordinario de la República (1980-1985).

Una comparación con lo ocurrido en el Poder Ejecutivo y Legislativo, posiblemente permitiría colocar al Poder Judicial a la cabeza de la recuperación, lo cual constituiría un indicador del especial cuidado y tratamiento que se le otorga en Costa Rica.

iv. Administración

En la ejecución del presupuesto, la Corte Suprema está obligada a sujetarse a los organismos del Ministerio de Hacienda. Para la compra de cualquier material o equipo debe hacerse la solicitud al Ministerio, para que apruebe o impruebe los gastos. Los pagos, tal y como corresponde dentro del gobierno de Costa Rica, los hace la Tesorería Nacional, que es "el único (organismo) que tiene facultad legal para pagar a nombre del Estado y recibir las cantidades que a título de rentas o por cualquier otro motivo deban ingresar a las arcas nacionales" (33). Si bien la Corte Suprema ha llevado a cabo un enorme esfuerzo por separar toda su actividad del Poder Ejecutivo, las disposiciones constitucionales constituyen un límite que no se puede transgredir y éstas no se conforman al concepto de separación de poderes sostenido por la Corte.

f) Actividad judicial

La actividad judicial en materia penal será desarrollada en detalle en otras secciones de este estudio. Aquí se hará únicamente una presentación sucinta y general de este tema, en la cual se notará que ha habido un aumento considerable en el volumen de actividades del Poder Judicial.

En el cuadro 45 tenemos los niveles de ingresos de asuntos para los años 1983-1985. Para formular el cuadro, se han sumado los asuntos de contravenciones con los juicios penales propiamente dichos, así como, igualmente, se han sumado los asuntos civiles y las pensiones alimenticias. Una comparación entre las distintas materias demuestra la importancia de la materia penal sobre las otras, dado que constituye en 1985 un 60.4% del total, mientras que la civil alcanza 28.3%, la laboral un 6.5% y la contencioso-administrativa un 4.7%. Ese nivel de ingresos constituye un buen justificativo del hecho de que, en la organización del Poder Judicial, se hayan incluido una serie de organismos auxiliares de la actividad judicial penal que no tienen correlativo en las otras jurisdicciones.

En materia civil y contencioso-administrativa, el número de casos entrados en 1985 se ha duplicado con respecto a 1970 (34). En materia penal, el crecimiento ha sido menor que la civil y en materia laboral el crecimiento ha sido aún menor.

En las cuatro materias el patrón de crecimiento ha sido oscilatorio y variable según las provincias.

CUADRO 45

CASOS ENTRADOS POR REGION SEGUN MATERIA
PERIODO 1983-1985

	CIVIL			CONTENCIOSO			PENAL			LABORAL			TOTAL		
	1983	1984	1985	1983	1984	1985	1983	1984	1985	1983	1984	1985	1983	1984	1985
SAN JOSE	35,426	46,492	39,143	13,729	10,761	12,015	73,982	77,046	74,952	6,239	6,161	6,056	130,376	140,460	132,166
VALLE	15,887	17,242	19,761	0	0	0	46,109	48,032	44,490	4,734	4,652	6,269	66,730	69,976	70,520
ALAJUELA	7,645	8,190	9,262	0	0	0	19,960	20,089	19,435	2,029	1,912	2,402	28,934	30,191	31,099
CARTAGO	4,584	5,138	6,334	0	0	0	18,768	17,024	14,109	1,652	1,451	1,948	25,004	23,613	22,391
HEREDIA	3,658	3,914	4,165	0	0	0	8,081	10,969	10,946	1,053	1,289	1,919	12,792	16,172	17,030
ITA	11,453	12,079	13,627	0	0	0	35,650	36,723	34,397	4,145	3,657	4,320	51,248	52,459	52,844
GUANACASTE	3,586	3,927	4,929	0	0	0	10,223	9,970	9,359	1,449	1,338	1,723	15,258	15,035	16,011
LIMON	3,523	4,811	4,932	0	0	0	16,942	14,879	15,206	1,626	1,494	1,594	22,091	21,184	21,732
PUNTARENAS	4,344	3,341	3,766	0	0	0	8,485	12,074	10,332	1,070	925	1,003	13,899	16,240	15,101
TOTAL	63,766	75,813	72,531	13,729	10,761	12,015	155,741	161,851	154,339	15,118	14,470	16,645	248,354	262,895	255,530

FUENTE : Estadisticas Judiciales. 1983-1985.

NOTAS

(1) El artículo 152 de la Constitución Política dispone erróneamente que "El Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que establece la ley" pero dicho texto confunde "Poder" con "función", cosas indudablemente diferentes. El Poder lo ejerce la Corte, la función la cumplen tanto ella como los demás tribunales.

(2) Artículo 103 de la Constitución: "Las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones no tienen recurso, salvo la acción por prevaricato". Véase, MONTERO Gutiérrez, 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.

(3) Véase página 81 de este Informe.

(4) Compárense el artículo 121, inciso 22, sobre el Poder Legislativo y el artículo 140, inciso 18, sobre el Poder Ejecutivo con el artículo 153 sobre el Poder Judicial, todos de la Constitución Política.

(5) Ley No. 8 de 29 de setiembre de 1937 y sus reformas.

(6) Ley No. 6152 de 10 de noviembre de 1977.

(7) Ley No. 6761 de 31 de mayo de 1982.

(8) Ley No. 5155 de 10 de enero de 1973.

(9) Proyecto en trámite en la Asamblea Legislativa.

(10) Art. 157 de la Constitución Política.

(11) Sobre el sistema actual de división de la Corte, originado en reforma efectuada por Ley No. 6434 de 22 de mayo de 1980, véase GUTIERREZ, Carlos José: "La cúpula judicial", en REVISTA JUDICIAL, número 21, año VI, setiembre de 1981, p. 15 y 26 y SEGURA , Jorge Rhenan: **La Clase Política y el Poder Judicial en Costa Rica** Editorial Universidad Estatal a Distancia, San José, 1982, p. 70-79. Artículo 56 a 65 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

(12) Para el problema de los jueces sin título, véase GUTIERREZ, Carlos José: **El funcionamiento del sistema jurídico** Juricentro, San José, 1979, p. 183-188. Artículo 16 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

(13) Para los requisitos en detalle véase Ley Orgánica del Poder Judicial, artículos 13, 14, 77, 78, 89, 90. Ley de Creación del Tribunal Superior Civil de San José, N 3830 de 3 de diciembre de 1966; Ley de Creación del Tribunal Superior Contencioso

Administrativo, N 4957 de 16 de febrero de 1972; Ley del Tribunal Superior de Alajuela, N 4776 de 17 de junio de 1971; Ley de Actuarios Judiciales, N 4322 de 11 de febrero de 1969.

(14) Ley de Salarios del Poder Judicial, N 2422 de 11 de agosto de 1959 y sus reformas.

(15) La no reelección al finalizar el periodo de cuatro años es uno de los medios utilizados para eliminar del Poder Judicial a funcionarios contra los cuales pueden existir quejas que no ameriten una destitución. En GUTIERREZ, C.J., **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.

(16) Artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

(17) PICADO, Antonio: **Explicaciones de las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial**, Imprenta Nacional, San José, 1937.

(18) Artículo 9 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

(19) Artículos 230 a 246 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

(20) GUTIERREZ, C.J., **op. cit.**, p. 178.

(21) Ibid, p. 191-193

(22) CESPEDES, Víctor Hugo y otros: **Costa Rica: recuperación sin reactivación**. Academia de Centroamérica, San José, 1985, p. 68.

(23) Montos aproximados, calculados con base en la Encuesta de Hogares de marzo de 1985 y el ajuste de ₡500.00 decretado a finales de 1985.

(24) Lo mismo puede decirse respecto a los salarios de categoría profesional, donde el nivel más alto, administradores y gerentes, tuvo en 1985 un promedio de ₡19.808.00. Más del 75% de los abogados de la administración de justicia tendrían un salario base superior a tal promedio.

(25) Ley de Reforma Constitucional N 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.

(26) ROJAS, Rafael Angel: **La Independencia Financiera del Poder Judicial**. Tesis de Grado para optar al título de Licenciado en Derecho. Universidad de Costa Rica. Facultad de Derecho, 1974. p. 93.

(27) Ibid, p. 96.

(28) 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.

(29) ROJAS, Rafael Angel, **op. cit.**, p. 89-91.

(30) Artículo 177, párrafo segundo, de la Constitución Política.

(31) Las fechas de presentación del proyecto de Presupuesto a la Asamblea y de aprobación por ésta, se encuentran fijadas en el artículo 178 de la Constitución Política. Han sido respetadas en forma exacta, desde 1949.

(32) GUTIERREZ, C.J., **op. cit.**, p. 171.

(33) Artículo 185 de la Constitución Política.

(34) Para los datos de 1970, véase Gutiérrez, **op. cit.**

6. Sistema penitenciario

a) Normativa Jurídica

Según la Ley No. 4762 de 8 de mayo de 1971, el sistema penitenciario depende de la Dirección General de Adaptación Social, ahora adscrita al Ministerio de Justicia, regido por la Ley No. 6739 de 28 de abril de 1982. Ya que carece de un reglamento propio, se rige por el Reglamento del Centro Penitenciario La Reforma (DE No. 67386, del 31 de diciembre de 1976), aunque no se aplica en su totalidad.

Además, está sometida a los Códigos Penal y de Procedimientos Penales, a diversas leyes (Ley General de la Administración Pública, Ley de Administración Financiera, Ley de Contratación Administrativa) y al Estatuto del Servicio Civil.

b) Funciones, poderes, responsabilidades y controles

La Dirección General de Adaptación Social tiene como atribuciones y fines la ejecución de las medidas privativas 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 y otras que se adscriben dentro de las funciones del Ministerio de Justicia.

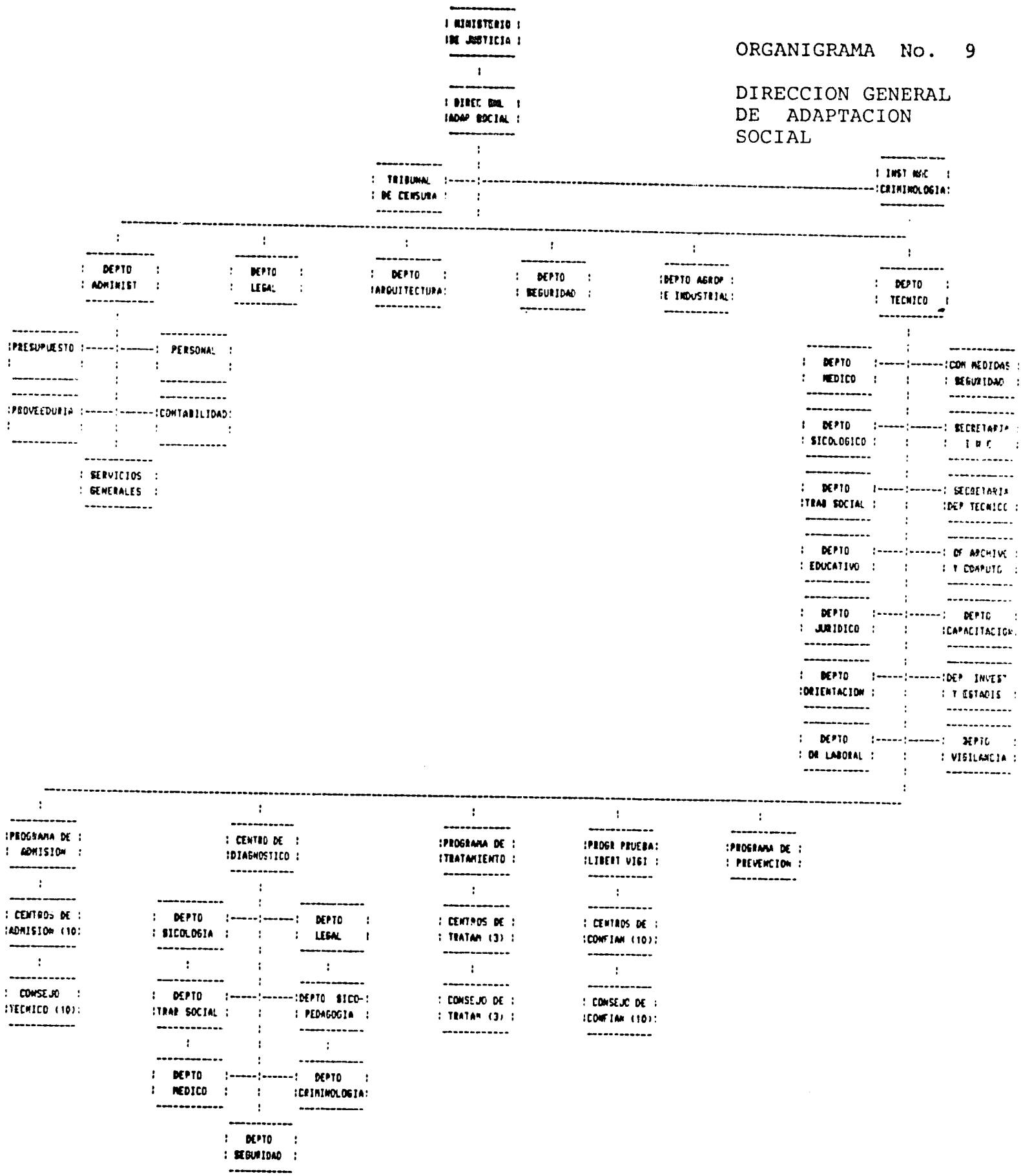
c) Estructura y administración

Para la ejecución de la política penitenciaria, la Dirección General de Adaptación Social ha organizado la custodia de los internos por programas. Se trata de tres grandes programas: Admisión, Tratamiento y Prueba y Libertad Vigilada. En consecuencia, los establecimientos penitenciarios están adscritos a algunos de estos programas. Así, existen los Centros de Admisión para la custodia de imputados y de contraventores; existen los Centros de Tratamiento, en donde se ejecuta una o varias de las etapas del régimen progresivo, con excepción de los Centros de menores y mujeres, que no siguen la pauta del tratamiento progresivo; y, finalmente, los Centros de Confianza que participan en la ejecución del programa de Prueba y Libertad Vigilada.

El organigrama No. 9 presenta la estructura de la Dirección General de Adaptación Social. Según las funciones que se desarrollan en esta Dirección, se pueden observar tres áreas principales: Area de Dirección, Area de Administración y Area Técnica. Además, existen dos órganos colegiados, la Junta de Censura y el Instituto Nacional de Criminología (INC), cuyas funciones especializadas los eximen, en sus resoluciones de la

ORGANIGRAMA No. 9

DIRECCION GENERAL DE ADAPTACION SOCIAL



intervención de la Dirección General. No obstante lo anterior, se puede decir que la estructura de la Dirección General de Adaptación Social muestra confusión en la planificación de sus objetivos. La Dirección General fue creada por la Ley No 4762, en la que se determina su organización estructural; sin embargo, se han realizado modificaciones de hecho, sin adecuar la normativa jurídica y los objetivos en los cuales se basan tales reformas estructurales.

A raíz de estas modificaciones, se da una yuxtaposición de estructuras que generan una serie de problemas:

-Inexistencia de líneas de mando claramente definidas y conocidas por el personal. Un ejemplo de esta situación es que, supuestamente, el Area Administrativa debería responder de sus funciones ante un director administrativo que reúne los diferentes departamentos. En su lugar, se han creado una serie de direcciones independientes, que informan de sus actividades ante el Director General de Adaptación Social.

Esta misma situación de línea de mando se presenta con los integrantes de los Consejos (llámese Técnico, de Tratamiento o de Confianza, según sea el Centro en que se establezca). Por ejemplo, un orientador del Centro La Reforma debe informar de sus actividades al Consejo de Tratamiento de ese centro penitenciario, al Departamento de Orientación y al Departamento Técnico (que en última instancia, sería el mismo órgano colegiado del Instituto Nacional de Criminología).

- Duplicidad de Servicios. En este sentido, se pueden señalar múltiples actividades que implican claramente, duplicidad entre ellas. Por ejemplo, los miembros del Departamento Técnico son los mismos del órgano colegiado del Instituto Nacional de Criminología, solamente que en determinado momento ejercen como departamento y en otro, como INC.

Otro ejemplo es la función que tiene el Centro Nacional de Diagnóstico. Este Centro se encarga de evaluar a los internos que deben ir a uno de los Centros del Programa de Tratamiento. El Consejo Técnico de las Unidades de Admisión evalúa inicialmente a los internos, para ubicarlos en dichos centros. Si un interno es senteciado, entonces el Centro de Diagnóstico debe realizar otra evaluación que deberá ser aprobada por el INC, para que el sentenciado sea reubicado en los Centros de Tratamiento, no sin antes haber pasado otro período de evaluación del Consejo de Tratamiento. Como se observa, tres distintos órganos realizan el mismo tipo de labores.

- Otra consecuencia de la falta de objetivos ha sido el exagerado énfasis que se le ha dado al Area Técnica, con un descuido notorio del Area Administrativa. Puede observarse que no existen, hasta el momento, criterios claros de selección, nombramiento y promoción de personal, como tampoco una clara

determinación de la partida presupuestaria destinada a esta Dirección. Como ya se indicó, no hay un órgano que centralice los departamentos de orden administrativo. Se han creado talleres en los Centros de Tratamiento que no funcionan, debido a la falta de personal capacitado, materiales y objetivos definidos.

d) Personal penitenciario

i. Total y tasa por número de reos.

El total del personal penitenciario para el año 1985 es de 1,902 empleados, y la población penitenciaria, para el mismo período, es de 3,435 reclusos, lo cual da una tasa de 1.81 internos para cada miembro del personal. Se puede observar en el cuadro 46 que la cantidad de personal de la Dirección General de Adaptación Social se ha mantenido casi constante en los últimos cinco años, aunque ha habido años en que su cantidad se ha reducido levemente. Sin embargo, si se compara la evolución del personal de esta Dirección con la evolución de la población penitenciaria, se observa que esta última ha ido aumentando desproporcionadamente a la cantidad de personal, sin que se tome una medida al respecto (ver cuadros 46 y 52).

Esta falta de personal técnico es notoria en cuanto a médicos especialistas se refiere. Algunos centros cuentan únicamente con un sicólogo para atender toda la población penitenciaria y otros, del todo no lo tienen.

ii. Distribución del personal penitenciario

En el cuadro 46 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, Centros de Tratamiento y Unidades de Confianza).

CUADRO No. 46

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

	Total	Unidades Admisión(a)	Centros de Tratamiento(b)	Unidades Confianza(c)
Total	1.513	541	840	132
Personal profesional y técnico	259	90	124	45
Personal administrativo	362	140	184	38
Personal de seguridad	892	311	532	49

(a) Comprende las 10 unidades de admisión que existen en el país, a saber: Unidades de San José, Liberia, Puntarenas, San Ramón, San Carlos, Alajuela, Heredia, Cartago, Limón y Pérez Zeledón.

(b) Se trata de los 3 Centros de Tratamiento que actualmente funcionan en Costa Rica: Complejo Penitenciario "La Reforma", Centro "San Lucas" y Centro "El Buen Pastor" (mujeres). El personal de los Centros de menores está adscrito a centros de tratamiento de adultos (La Reforma y San Luis, para varones y niñas respectivamente).

(c) Se incluyen las unidades de Guadalupe (San José), San Agustín (Heredia), Jalaca (Puntarenas), Sandoval (Limón), Pérez Zeledón, Río Grande (Nicoya), La Soledad (Heredia), San Luis (Heredia), Tierra Blanca (Cartago), San Gerardo (Alajuela).

Fuente: Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, Fiscal y por Programas, para el Ejercicio Fiscal de 1986.

iii. Selección, nombramiento y remoción

El personal de la DGAS se clasifica conforme a sus funciones en: técnico, administrativo y de custodia.

El personal técnico y administrativo, en lo referente a su selección, nombramiento y remoción, está 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 antiguedad 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 solicita los siguientes requisitos:

-Presentación de una hoja de oferta de servicios, que debe ir acompañada de dos fotos recientes tamaño pasaporte.

-Conclusion de estudios primarios.

-Carné de salud al día, extendido por el Ministerio de Salud.

-Dos cartas de recomendación, escritas por personas de reconocida honorabilidad, de los trabajos anteriores.

-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 sicológico 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 constata 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 recomedación del director del centro penitenciario donde está libre la plaza, que 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 centro penitenciarios de Adaptación Social.

Por disposición de la Ley de Creación de la DGAS, su personal de seguridad se equipara al de la Fuerza Pública en cuanto a derechos y obligaciones, aunque es clara la disposición al establecer expresamente que no forma parte de ese organismo.

iv. Formación

Existe un Centro de Capacitación Penitenciaria que se encarga de actualizar los conocimientos del personal técnico (excepto a los médicos) y al personal de vigilancia. No se incluye al personal administrativo, ya que corresponde a la Unidad de Adiestramiento del Ministerio de Justicia, con la colaboración del Servicio Civil, la capacitación de este cuerpo.

Los cursos de capacitación se programan de acuerdo con las prioridades que establece la Oficina de Servicio Civil para efectos de promoción de los funcionarios, para lo cual se elabora periódicamente un cuestionario con el fin de detectar aquellas áreas en las que esa capacitación sea más urgente. Este cuestionario es enviado por el Servicio Civil a los técnicos y a los jefes de cada departamento. Si se presentan entre los técnicos y la jefatura divergencias sobre las áreas en que se requiera mayor capacitación, la decisión final es tomada por la Dirección General de Adaptación Social, de acuerdo con las necesidades institucionales.

Los cursos que imparte el Centro de Capacitación son semestrales y las lecciones se dictan una vez por semana. Los profesionales que imparten los cursos trabajan para la institución (DGAS), pero también se utilizan recursos humanos de otras instituciones como por ejemplo, ILANUD, Universidad de Costa Rica (UCR), Universidad Nacional (UNA), Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y de la Dirección General del Servicio Civil.

Debido a la carencia de presupuesto y personal, únicamente los siguientes cursos se están impartiendo: Sicología Criminal, Sicoterapia de Grupo, Alcoholismo y Drogadicción, Técnicas sobre Entrevista y Legislación, Educación Sanitaria y Derecho Penal.

Como ya se mencionó, el Centro de Capacitación no instruye a los médicos, debido a su especialización. No obstante, en aquellos cursos en los que muestren interés, se les integra; por ejemplo, asisten actualmente al curso sobre Alcoholismo y Drogadicción que se imparte a los trabajadores sociales.

Los cursos para el personal del Departamento de Vigilancia son de dos tipos: primero, un curso básico de Seguridad Penitenciaria, para todos los vigilantes de nuevo ingreso. Este curso tiene un mes de duración y se imparte de lunes a viernes de 8 am a 5 pm, aunque los agentes permanecen en régimen de internamiento (es decir, duermen en el centro), por lo que deben utilizar las horas nocturnas para estudiar. Este curso básico incluye las siguientes 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 (patrullaje), guardia interior, defensa personal, reglas mínimas de tratamiento del recluso (ONU) y control corporal. Y segundo, para aquellos vigilantes que obtienen las mejores calificaciones, se les imparte un curso más sobre "don de mando", para efectos de promoción futura.

Normalmente este curso se les da a los vigilantes meses después de su ingreso, pues depende de la posibilidad que ofrezca el centro donde laboran; existe la visión de que la inversión de capacitación no se va a hacer hasta estar seguro del guardia.

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 queja, un 19.4% acudiría ante el Jefe de Seguridad (antes que éste, sólo un 20.3% acudiría ante el Director o Subdirector del Centro) y un 54.5% afirmó que este personal nunca abusa de su poder. Debe notarse entonces, que si éste es el personal más allegado a la vida diaria de los internos, su nivel de capacitación podría incrementarse, para que realmente puedan ofrecer toda su ayuda al recluso en los diversos campos que la requieran.

Para impartir los cursos no sólo se utilizan las instalaciones del Centro, sino también las de otras instituciones, como por ejemplo, las del Instituto Nacional sobre Alcoholismo y la Universidad Nacional Estatal a Distancia.

Otra de las funciones que cumple el Centro consiste en elaborar informes estadísticos y documentos de orientación popular sobre aquellas demandas específicas que planteen, tanto el Instituto Nacional de Criminología como la Dirección General de Adaptación Social.

v. Salario básico por funciones

En el cuadro 47 se hace un desglose de los salarios básicos para los distintos puestos desempeñados en la Dirección General de Adaptación Social.

Durante la existencia de la Dirección General de Adaptación Social, se han dado dos situaciones importantes en lo que se refiere a las condiciones salariales del personal de esta Institución. En primer lugar, en el año 1984, se dio un movimiento huelguístico del personal técnico y administrativo para que se les diera un aumento salarial. El gobierno otorgó el aumento basado en el "riesgo penitenciario", considerando, que las funciones que desarrolla dicho personal ocurren en un ambiente de "hostilidad", en el cual los riesgos son diferentes a los que están expuestos los miembros de su profesión que trabajan en otro tipo de ambiente. Esta huelga fue levemente apoyada por los miembros de seguridad (solamente cerca de quince lo hicieron). Sin embargo, al decretarse aumento por el riesgo penitenciario, se cubre no sólo al personal administrativo y técnico, sino también al personal de seguridad.

El aumento concedido por el riesgo penitenciario ha provocado que los efectivos de la Fuerza Pública traten de trasladarse al Departamento de Vigilancia de Adaptación Social. Sin embargo, se ha dado preferencia a personas "de nuevo ingreso", sin ningún conocimiento en materia policial y principalmente de zonas rurales, porque se considera que los miembros de la Fuerza Pública son más propensos a cometer abusos

de autoridad y no se adaptan tan fácilmente al tipo de labores que desempeñan los vigilantes.

CUADRO No. 47

Dirección General de Adaptación Social
Categorías de salarios básicos (1986)

CARGO	SALARIO BASE COLONES
ARRIBA DE 20,000 COLONES	
Jefe Profesional	21,550
Jefe Técnico y Profesional 2	20,750
Profesional 3	20,550
Médico General	20,250
DE 15,000 A 20,000 COLONES	
Profesional 2	19,950
Profesional 1	19,550
Jefe Técnico y Profesional 1	19,550
Técnico y Profesional 3	17,550
Técnico y Profesional 2	16,350
Técnico y Profesional 1	15,350
DE 10,000 A 15,000 COLONES	
Arquitecto	14,350
Técnico 4	12,050-13,650
Jefe y Técnico 2	13,250
Tecnico 3	11,550-13,150
Jefe y Técnico 1	12,650
Médico especializado	12,050-12,450
Jefe Departamento	12,150
Trabajador especial 4	11,850
Administrador 2	11,650
Técnico 2	11,050
Administrador 1	11,050
Técnico 1	10,650
DE 5000 A 10000 COLONES	
Supervisor área	9,250
Inspector	9,050
Orientador	9,050
Agente seguridad y vigilante	8,850

Fuente: Dirección General de Adaptación Social.

En segundo lugar, debido a la incorporación del personal técnico y administrativo al Régimen del Servicio Civil en 1985 (ya una parte del personal pertenecía a dicho régimen), se

realizó una evaluación de estos puestos para ubicarlos dentro del régimen común, lo que provocó una revaloración salarial en perjuicio del personal. Esto ha ocasionado que se hayan interpuesto una serie de demandas laborales para que se reubiquen los puestos y se mejoren las condiciones salariales, ya que los desfases entre el salario antiguo y el actual (del Régimen del Servicio Civil) son sumas superiores a los cien mil colones anuales. En la actualidad, estos juicios aún están pendientes de resolución. Esto en gran parte fue causado por la carencia de la institución de reglas y normas de personal adecuados.

vi. Condiciones de trabajo

El personal administrativo, técnico y de dirección trabaja a tiempo completo para la institución. La jornada semanal es de cuarenta horas, a razón de ocho horas diarias de lunes a viernes, con un horario continuo de las 8 am a 4 pm, con media hora en teoría para almorzar.

El personal de vigilancia tiene su propio régimen de trabajo, y su jornada puede ser de 8 por 8, es decir, que el vigilante permanece ocho días dentro del Centro y sale de él ocho días. En los ocho días que permanece dentro del Centro, se turna con los otros agentes para hacer vigilancia de 12 horas y luego descansa las otras 12 horas, sin salir del Centro, y se le tiene como personal de reserva. También se aplica el sistema de 3 por 2, o sea, que el vigilante permanece 3 días dentro del Centro y sale dos días, para ingresar nuevamente a su rutina de vigilancia.

En relacion con el sistema de pensiones, puede indicarse que algunos empleados de la institución se encuentran bajo el régimen de pensiones del Ministerio de Hacienda, pero tienen que haber laborado para ese Ministerio, mientras que los demás se rigen por el sistema de pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social, aplicable a todos los trabajadores del país.

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; o bien los interesados pueden presentar, directamente, la 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.

La promoción del personal de seguridad se basa en la antiguedad y en la recomendación del Jefe de Seguridad, y se exige además, como requisito, haber aprobado el curso de "don de mando", que imparte el Centro Nacional de Capacitación Penitenitenciaria, específicamente para la promoción. 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. No existen reglas formales.

En Adaptación Social no hay ningún tipo de sindicato ni de asociación. Sin embargo, algunos empleados se encuentran afiliados a la Asociación Nacional de Empleados Públicos (ANEP).

e) Presupuesto

El presupuesto global de la Dirección General de Adaptación se compone de tres rubros: presupuesto del Patronato de Construcciones, presupuesto de Adaptación Social y los ingresos obtenidos por el Timbre Policial, de los cuales se hablará más adelante. En el cuadro 48 se presenta la evolución del presupuesto asignado al sistema penitenciario durante los años de 1980 a 1986. Se muestra además el presupuesto expresado en colones constantes, tomando en consideración el factor inflacionario, lo que nos permite establecer que, entre 1980 y 1982, el presupuesto real descendió profundamente dos veces consecutivas, y es el año 1982 el de mayor decrecimiento, debido a la crisis económica que se vivió en el país.

CUADRO No. 48

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

AO	PRESUPUESTO COLONES CORRIENTES (millones colones)	PRESUPUESTO REAL COLONES CONSTANTES (millones colones)	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.

En términos reales, puede decirse que el presupuesto previsto para 1986 es casi igual al presupuesto 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.

En el lapso 1980-1986, el sistema penitenciario experimentó un notable crecimiento de sus instalaciones físicas, especialmente por la construcción de nuevas unidades de admisión en lugares en que la custodia de los internos correspondía al Ministerio de Seguridad Pública o al de Gobernación, tales como Ciudad Quesada, San Isidro de Pérez Zeledón, Limón y Puntarenas, lo cual provocó un marcado incremento de las necesidades financieras de la institución.

Todo ello ilustra que de la Dirección General de Adaptación Social, los recursos han sufrido un deterioro y no parecen ser suficientes, dado el aumento de reclusos en el país.

El presupuesto de la Dirección General de Adaptación Social es elaborado por la Dirección Financiera de esta institución. Dicho presupuesto incluye rubros para equipos, mantenimiento de instalaciones, alimentación, salarios, etc. Esta oficina carece de personal profesional para realizar esta labor.

La determinación de las necesidades presupuestarias se ha venido realizando con base en una "historia" de los presupuestos de los años anteriores, sin hacer ningún tipo de proyección respecto al aumento de la población penitenciaria. Además, no se toman en cuenta solicitudes de compras o construcciones que han sido archivadas por falta de dinero, por lo que éstas vuelven a quedar sin presupuesto.

Sin embargo, según informó el Director Financiero, para la elaboración y determinación del presupuesto para 1987, se ha realizado una evaluación profunda de las necesidades de Adaptación Social, tomando en cuenta todo documento archivado por falta de presupuesto y haciendo la proyección sobre el aumento de la población penitenciaria.

Este es, si se quiere, el problema más grave. El presupuesto de Adaptación Social se otorga a tres diferentes instituciones y de igual manera se administra.

En primer lugar, existe un presupuesto destinado a la Dirección General de Adaptación Social, que es administrado por la Dirección Financiera, por medio de una comisión integrada por el Director Financiero (quien preside), el Proveedor y el Director de Presupuesto. Esta comisión se reúne una vez por semana y analiza las solicitudes presentadas, estableciendo las prioridades.

En segundo lugar, se otorga un presupuesto independiente al Patronato de Construcciones y Adquisición de Bienes (infraestructura). Este Patronato se integra por el Ministro de Justicia, la Comisión de Magistrados en Asuntos Penales (Corte Suprema de Justicia), la Procuraduría General de la República y miembros de Adaptación Social. Su función principal es construir

y adecuar las instalaciones de Adaptación Social, de acuerdo con sus necesidades.

El Patronato tiene autonomía en cuanto a la administración del presupuesto y la adquisición de la infraestructura, lo cual ha provocado que, al no haber acuerdo entre sus integrantes, se omita hacer la compra o la construcción.

Por otra parte, el Patronato se encuentra en estado de quiebra, ya que la Corte Suprema de Justicia suprimió el otorgamiento de diez millones de colones que se destinaban a la Dirección, del presupuesto de la Corte. Además, sus fondos pasaron a formar parte de una "caja única", lo que claramente dificulta su administración.

En tercer lugar, se estableció un fondo especial para solventar las "emergencias" que se presentan en la Dirección General de Adaptación Social. Sin embargo, este dinero es administrado por el Ministerio de Hacienda, cuyo proceso de giro es sumamente engorroso.

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 cubrir los recursos humanos en lo que corresponde a salarios, y el restante 20% a la adquisición de recursos materiales.

f) Establecimientos penitenciarios.

Para entender la distribución de los centros penitenciarios es necesario conocer la situación jurídica de los individuos, ya que de ésta depende la separación de ellos y el centro en que están recluidos.

i. Población penal

Al finalizar el año 1985 la población penal era de 3,615 individuos, de los cuales 55.0% eran sentenciados; 40.5% eran indiciados; 2.40% eran contraventores y 2.3% estaban recluidos por apremio corporal (deuda de pensión alimenticia o por sentencia de juicio ejecutivo prendario).

Uno de los factores más preocupantes para el sistema penitenciario es la cantidad de indiciados que éste debe albergar. De los resultados de la encuesta de reos, se obtuvo que 38.2% de ellos son indiciados y el 50.0% han declarado ante un juez de instrucción y el 85.8% no ha sido llamado a juicio (véase cuadro 49).

CUADRO No. 49

Situación de los indiciados(1986)

SITUACION	SI N (%)	NO N (%)	NS/NR N (%)
Declarado ante juez Instruc.	62 (50.0)	62 (50.0)	-
Llamados a juicio	16 (12.9)	97 (78.2)	11 (8.9)

El cuadro 50 muestra el tiempo de reclusión de los indiciados.

CUADRO No. 50

Tiempo de reclusión de los indiciados (1986)

TIEMPO	PORCENTAJE N (%)	TIEMPO PROMEDIO
Menos de 1 mes	26 (21.0)	
De 1 a 3 meses	32 (25.8)	
De 3 a 6 meses	33 (26.6)	
De 6 a 12 meses	19 (15.3)	10.5 meses
De 12 a 24 meses	12 (9.7)	
De 24 a 36 meses	1 (0.8)	
De 36 a 60 meses	1 (0.8)	
Total	124 (100.0)	

Nota: El tiempo promedio se calculó de la siguiente forma: se tomó la media para cada estrato temporal, luego se calculó el porcentaje de indiciados en cada estrato con respecto al total, multiplicado por la media. Esto da el promedio general de 10.5 meses.

ii. Separación de los reclusos

La población penitenciaria adulta está clasificada en cinco distintas categorías, que se determinan en atención a la condición jurídica del recluso:

-Población de sentenciados: compuesta por individuos condenados a penas privativas de libertad. Comprende también los sujetos sometidos a medidas de seguridad de internamiento. Esta categoría corresponde a un 54.80% del total de la población penitenciaria.

-Población de indiciados: son aquellas personas contra las que se ha dictado un auto de prisión preventiva y que esperan la resolución de su caso por parte de las autoridades judiciales. Esta categoría representa el 40.46% del total de la población penitenciaria.

-Población de contraventores: son individuos que se encuentran en prisión por infracciones a las normas de convivencia social (ebriedad, escándalo, vagancia) o aquellos extranjeros que permanecen en forma ilegal en el país (indocumentados). Representa el 2.40% de la población penitenciaria.

-Población recluida por apremio corporal, por deuda alimentaria (pensión alimenticia): son individuos que han incumplido el pago de una pensión alimenticia, previamente establecida por la autoridad judicial, y cuya prisión ha sido ordenada con el fin de obligarlos al pago. Corresponde a un 1.18% de la población penitenciaria.

-Población recluida por apremio corporal con base en una sentencia de un juicio ejecutivo prendario: estos individuos se encuentran en prisión en virtud de que no han devuelto una prenda que se les ha dado en depósito o que la han ocultado pretendiendo obligarlos al pago o la devolución de la misma y corresponde a un 1.16% de la población penitenciaria.

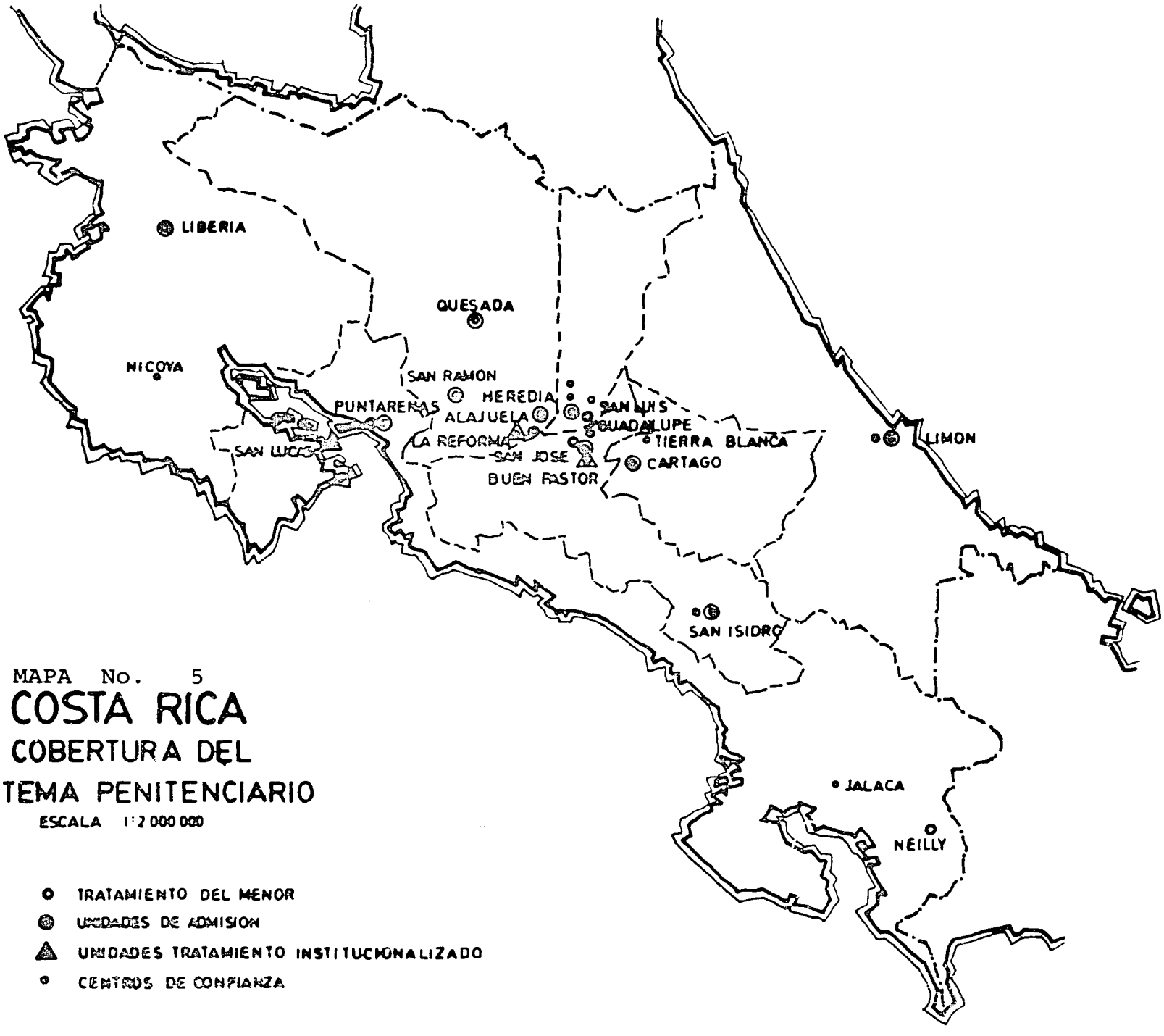
iii. Distribución territorial de los centros y programas penitenciarios

El sistema penitenciario comprende tres programas principales, de manera tal que cada uno de ellos cuenta con determinado número de centros distribuidos en el territorio nacional, como se muestra en el mapa No. 5.

Los programas son los siguientes:

- Programa de Admisión

Por medio de este programa el individuo (ya se trate de un indiciado o de un detenido por apremio corporal por deuda



MAPA No. 5

COSTA RICA

COBERTURA DEL SISTEMA PENITENCIARIO

ESCALA 1:2 000 000

- TRATAMIENTO DEL MENOR
- UNIDADES DE ADMISION
- UNIDADES TRATAMIENTO INSTITUCIONALIZADO
- CENTROS DE CONFIANZA

alimentaria, sentencia ejecutiva prendaria o contravención) entra al sistema penitenciario, en alguna de las unidades de admisión que este programa tiene distribuidas en diez regiones que son: Alajuela, Cartago, Heredia, Liberia, Limón, San José, San Ramón, Puntarenas, Perez Zeledón y San Carlos.

El programa de admision, mediante un proceso técnico, realiza la calificacion del individuo para su ubicación dentro de cada unidad. Este proceso técnico consiste en un prediagnóstico para determinar la peligrosidad y las caracteristicas personales del indiciado. Son ingresados a las unidades de admisión con la finalidad de evitar al maximo las influencias negativas que puedan resultar del contacto con las personas que ya han sido sentenciadas, pues hay que anotar que los indiciados son sólo sospechosos de haber cometido un delito, de conformidad con el artículo 39 de la Constitución Política, que establece el principio de inocencia del individuo, por lo que mientras no se demuestre lo contrario, no puede ser enviado a un centro de tratamiento.

Cuando el individuo ingresa a una unidad de admisión, es ubicado en uno de los pabellones de acuerdo con su situación jurídica y con el análisis de personalidad que ha realizado el Consejo Técnico. Tal situación ha determinado que existan distintos pabellones dentro de cada unidad de admisión, con diferentes grados de seguridad. Por ejemplo, la unidad de Admisión de San Sebastián consta de tres módulos: contraventores, mínima seguridad y por último un módulo de mediana cerrada.

- Programa de tratamiento

El programa de tratamiento está integrado por tres unidades principales que son La Reforma, San Lucas y el Buen Pastor. Sus funciones principales son la rehabilitación y readaptación de los internos al medio social. Este programa se limita a tratar a los internos a quienes se les ha impuesto una sentencia privativa de libertad.

El desarrollo del programa tiene como punto de partida el Reglamento del La Reforma, que establece el funcionamiento y organización del centro. Dado que los demás centros de tratamiento carecen de reglamento, éstos se rigen por el de dicha institución. Al respecto cabe mencionar que existe un proyecto de reglamento en la materia, aún en estudio.

La organizacion del Centro La Reforma tiene como jerarca un director y un subdirector generales. La división de tratamiento del centro se realiza con base en el sistema progresivo, cuyas etapas son: máxima, mediana cerrada, mediana abierta, mínima sentenciados, y mínima indiciados (como se explicará más adelante). Cada una de estas unidades o etapas tiene un director, el cual tiene como responsabilidad el control del personal técnico, administrativo y de vigilancia.

El personal técnico está compuesto por profesionales en derecho, trabajo social, sicología, orientación e instrucción laboral. Cada rama profesional tiene un jefe que se encarga de hacer programas de tratamiento, a la vez que lo adapta a las necesidades de cada etapa en que está trabajando. Dado que existen varias ramas técnicas, existe el Departamento de Tratamiento, integrado por el jefe en cada rama, lo cual permite realizar el trabajo interdisciplinario.

El programa de tratamiento se basa en el denominado "sistema progresivo", que consiste en que el interno, mediante el tratamiento, vaya avanzando a través de las diferentes etapas que integran el sistema (es decir, de máxima a mínima seguridad y posteriormente a una unidad de confianza). Esta evolución que realiza el interno es decidida por el Consejo de Tratamiento.

El tratamiento básicamente consiste en sicoterapia de grupo e individual (por medio del diagnóstico que realiza el sicólogo de la etapa) y terapia familiar, realizada por el trabajador social, que tiene como principal objetivo el fortalecimiento del vínculo conyugal y afectivo, y darle al interno una visión de la importancia que tal vínculo representa para su desarrollo personal.

Parte del tratamiento está integrado por la educación, para lo cual existe una escuela dentro del centro, en la que se imparte estudios primarios y bachillerato por madurez, dirigidos por el Ministerio de Educación Pública (MEP) y el Instituto Costarricense de Educación Radial (ICER). Además hay un centro de estudios universitarios coordinados por la Universidad Estatal a Distancia (UNED). Se cuenta con una biblioteca en el centro universitario y otras más pequeñas en cada etapa.

Según los resultados de la encuesta, un 8.21% de los internos realiza estudios dentro del Centro. Entre los cursos recibidos, se encuentra que el 40.2% cursa estudios primarios y un 29.3% cursa el bachillerato por madurez; el 14.4% sigue una carrera universitaria; el 9.8% lleva algunos de los "cursos libres" que imparte la Universidad de Costa Rica (cursos para toda persona, en los que no se exigen prerrequisitos de ingreso) y el 2.6% sigue algún otro tipo de curso. Como ya se mencionó anteriormente, el MEP es el que abarca el mayor número de cursos (64.2%), a través del convenio MEP-DGAS (el MEP nombra a los profesores y la DGAS cubre sus salarios); las carreras universitarias son dirigidas a distancia por la UNED y los "cursos libres" por la UCR (4.3%). Otras instituciones que colaboran son el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y el ICER, que imparte sus cursos por medio de la radio.

Otros aspectos que integran el sistema progresivo son: el trabajo, las actividades deportivas y culturales, los grupos de alcohólicos anónimos y las organizaciones de internos, como ocurre en los centros de confianza, en los que operan

"asociaciones" entre los internos y la comunidad, para organizar actividades de tipo social que ayuden a incorporarlos al resto de la sociedad.

Se obtuvo de la encuesta que un 13.0% de los internos trabaja dentro del mismo centro penitenciario; un 34.8% participa en actividades deportivas; un 16.1% en actividades religiosas; un 1.1% en actividades culturales y un 0.5% en otras actividades. Solamente un 11.3% del todo no participa en actividades de ninguna índole.

El tipo de trabajo en los centros de tratamiento es agro-industrial. Por ejemplo, se desempeñan como agricultores (19.8%); artesanos (19.8%); zapateros (19.2%); cocineros (12.8%); misceláneos (10.5%) y otras actividades de índole profesional (0.6%). Dentro de las empresas privadas que ofrecen empleo a los internos están los fabricantes de calzado ECCO (13.2%) y ADOC (3.3%); en las actividades agrícolas, la relación de empleo es con la misma DGAS (75.0%) y otros ejercen por cuenta propia (1.3%).

Los horarios de trabajo varían, de acuerdo al régimen de tratamiento; sin embargo, los más frecuentes son: de 7 a 9 horas diarias (30.4%); de 4 horas (19.9%); de 6 horas (11.1%) y algunos que trabajan más de 10 horas (8.8%). Los ingresos son bajos, ya que la mayoría (55.8%) percibe un salario que va de 250 a 499 colones mensuales; un 16.7% recibe de 500 a 719 colones y un 14.8% recibe más de 1000 colones.

Debido a su condición de "recluso", éstos no gozan de una serie de garantías y derechos sociales e individuales, por ejemplo, vacaciones, aguinaldo, seguro de enfermedad, invalidez y muerte, o de prestaciones legales. La única garantía concierne a un fondo de ahorro y préstamo, que se les deduce del salario percibido.

Cabe destacar que, por cada dos días de trabajo, se les descuenta un día de la pena, lo cual constituye un incentivo eficaz en el tratamiento para aquéllos que desean salir en libertad.

En el campo de las actividades deportivas, los internos tienen dos canchas de futbol, y un gimnasio para los internos de mínima. Estas instalaciones son utilizadas libremente después de las horas de trabajo por los que laboran o indiscriminadamente por los que no trabajan.

En la terapia familiar se ha integrado un sistema de visita conyugal, donde la compañera del interno entra el sábado en la noche y se va el domingo en la tarde, para lo cual hay edificaciones apropiadas.

No obstante, debe mencionarse que no todos los internos pueden disfrutar de la visita conyugal. Por ejemplo, ésta se ha prohibido en El Buen Pastor, que es el centro de reclusión de mujeres. En La Reforma, el sistema se limita a los hombres que estan casados y conviven con su esposa y a los que están en union libre, se restringe para los que están divorciados, viudos, solteros, o que se encuentren separados de hecho y convivan con otra mujer.

Al preguntar sobre la frecuencia con que se realiza la visita conyugal, un 91.8% respondió que aproximadamente cada 8 ó 15 días. Respecto al grado de intimidad, un 64.8% respondió que era adecuado, mientras un 20.4% dijo que era inadecuado, y un 7.4% dijo que no existía intimidad del todo.

- Programa de prueba y libertad vigilada

Los centros de confianza realizan el control, la orientación, supervisión y seguimiento de aquellos casos en que se les ha otorgado el beneficio del permiso laboral, ejecución condicional de la pena, libertad condicional o apremio corporal (por deuda alimentaria o sentencia ejecutiva prendaria), fomentando una serie de normas y valores que le permitan al interno convivir en libertad y tener conciencia de su situación, todo ello con vistas a evitar la reincidencia.

Esto se logra por medio del Consejo de Confianza (integrado por un trabajador social, un orientador y un abogado). Es mediante la terapia individual y de grupo que se enfrenta al interno a su realidad y junto con él se buscan las soluciones a sus problemas.

Este programa cubre la etapa de prueba del sistema penitenciario, y proyecta su actividad en dos ámbitos:

Semi-institucionalizado: en él la población se ubica en los centros de confianza y se conforma de aquellos individuos que gozan del beneficio del art. 55 del Código Penal (permiso laboral) y de los sujetos que se encuentran recluidos con apremio corporal, como ya se explicó.

Desinstitucionalizado: comprende los sujetos que se encuentran bajo los beneficios de la libertad condicional, libertad vigilada y ejecución condicional de la pena, de los cuales estos centros llevan el control de acuerdo con lo que haya decido la autoridad jurisdiccional, ya que deben estarse presentando periódicamente al centro.

Con respecto a los regimenes de confianza del programa de prueba y libertad vigilada, la única distinción que se hace entre los internos es el régimen de confianza al que están sometidos. Ellos son:

Régimen de confianza limitada: se le permite al interno salir para que visite a su familia el día domingo, debiendo volver al centro antes de las 6 p.m. El interno recién ingresado bajo este régimen no puede salir durante 4 domingos.

Régimen de confianza amplia: los internos salen los sábados del centro a su casa y regresan el domingo.

Régimen de confianza total: el interno solamente permanece una noche en el centro y regresa a su casa el resto de la semana.

El centro de confianza de Jalaca (Puntarenas) consta de un sistema de regimen de confianza acumulativo. Por la distancia, cuestiones de transporte y costo de los pasajes, el sujeto que está en el régimen de confianza limitada, en vez de cada domingo del mes, sale cuatro días corrientes de una semana, y los de confianza amplia salen ocho días seguidos a su casa y deben regresar al centro para permanecer allí el resto del mes.

El programa de prueba y libertad vigilada está integrado por tres centros de confianza urbanos (Guadalupe, San Agustín y San Gerardo) y por siete centros agropecuarios (Pérez Zeledón, Tierra Blanca, San Luis, Nicoya, Sandoval, Soledad y Jalaca), cada uno de los cuales está dirigido por un Director que funge, a su vez, como administrador (salvo el caso de San Agustín, quien tiene su propio administrador). Bajo estos directores esta el Consejo de Confianza, integrado por un trabajador social, un orientador, asistentes jurídicos y un siquiatra.

iv. Año de construcción, distribución de los centros por programa y capacidad máxima de alojamiento.

A continuación se presenta la clasificación de los centros por programas, año de construcción, capacidad máxima de alojamiento (según lo ha establecido el Departamento de Arquitectura de la Dirección General de Adaptación Social). También se señalan, para el año 1985, los centros que han excedido la capacidad máxima de población y la cantidad extra de internos en ellos. (véase cuadro 51).

De acuerdo con los últimos boletines demográficos penales, (de enero-junio y julio-diciembre de 1985), las categorías de sentenciados e indiciados son las más importantes, pues representan el 95% del total de la población penitenciaria; de ella, la población de sentenciados representa 54.79% y la de indiciados 40.46%. Los sentenciados guardan prisión en centros de tratamiento, y su ubicación en alguna de las etapas del sistema progresivo es determinada por el Centro Nacional de Diagnóstico.

CUADRO No. 51

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

Programa	Año de Construcción	Capacidad Máxima de Alojamiento	Exceso de Internos
PROGRAMA DE ADMISION			
Unid. San Carlos		62	8
Unid. Pérez Zeledón		95	
Unid. Limón	1981	190	20
Unid. Puntarenas *	1981	102	
Unid. Alajuela		66	
Unid. Liberia		73	25
Unid. San Sebastián *	1980	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			

NOTA: Los Centros marcados con asterisco se debe a que la capacidad máxima de alojamiento no es exacta, ya que, según los datos suministrados, a algunos de sus módulos no se les ha definido tal capacidad, por lo que ésta puede resultar mayor. Debido a que la mayoría de los edificios fueron adquiridos como tales, se desconoce el año de su construcción.

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.

Es importante anotar que un 31% de las personas indiciadas permanecen en los centros del programa de tratamiento, se contraviene de ese modo, los lineamientos de orden tecnico y administrativo, pues el sistema penitenciario cuenta con las unidades de admisión en las que se aloja a la mayoria de los indiciados (el 64% de ellos permanece en dichas unidades).

El centro de tratamiento La Reforma aloja un 40% del total de la población reclusa y el 48% de los sentenciados, del país.

El centro San Lucas alberga casi exclusivamente personas sentenciadas y solo 4 de cada 100 son indiciados. En este Centro permanece el 6% de la población total reclusa del país.

En el centro El Buen Pastor, que es un centro de tratamiento para mujeres, la poblacion de reclusas representa un 3% del total de internos del país (de su total, el 49% son indiciadas, el 43% son sentenciadas y el 8% restante son contraventoras).

El programa de admisión contiene un 34% del total de la población penitenciaria, y albergaba, en diciembre de 1985, a 1181 individuos.

Los centros de confianza urbanos y agropecuarios (programa de prueba y libertad vigilada), también en diciembre de 1985, tenían una poblacion de 393 internos, en su mayoria sentenciados, que representaban el 11.3% de la población total del sistema.

Respecto a la población de contraventores y de los internos por causas de deudas (pensión alimenticia y juicio ejecutivo prendario), puede indicarse que guardan reclusión predominantemente en las unidades de admisión, en los centros de confianza (urbanos y agropecuarios) y en las cárceles cantonales del Ministerio de Gobernación.

v. Servicios y equipo

La disponibilidad de servicios y equipos dentro del sistema penitenciario varía según cada centro de reclusión. En La Reforma, se dispone de una enfermería y de aulas para cursos de todos los niveles formales, incluso para cursos universitarios; se cuenta además con una pequeña biblioteca. Existen talleres de variada índole: sastrería, carpintería, fábrica de bloques de cemento, zapatería y otros. Sin embargo, por falta de personal y definición de objetivo, estos recursos son desaprovechados. Por ejemplo, los talleres funcionan a un nivel bajo de producción, aduciendo la falta de personal capacitado que enseñe a los internos y por falta de planificación. Estos talleres podrían abastecer a la misma institución de los materiales adecuados para su funcionamiento (mesas, sillas, bloques, uniformes, etc), pero no lo hacen por las razones ya anotadas. En distintos puntos del Centro hay teléfonos públicos a la disposición de los internos; se dispone de campos de fútbol e instalaciones para otras

actividades deportivas, así como un pequeño parque infantil para los días de visita. Se cuenta también con instalaciones apropiadas para la visita conyugal. La finca en que está ubicado el centro proporciona facilidades para practicar labores agrícolas.

Sin embargo, en los demás centros, ya sean de admisión, de tratamiento o de confianza, los servicios y equipos son limitados. En los llamados centros regionales que, generalmente, consisten en una finca, los recursos son precarios y apropiados únicamente para las labores de agricultura o ganadería. En los centros urbanos, es común encontrar algún cubículo dedicado a enfermería y algún televisor para el uso de los internos. La existencia de talleres es casi nula.

La carencia de estos servicios y equipos pudo comprobarse, ya que recientemente se formó un "motín" en la Unidad de Admisión de San Sebastián, porque no había suficientes utensilios de cocina (cucharas, platos, vasos, etc.), de manera que debía dividirse la población en 3 ó 4 turnos, lo que daba como resultado que algunos recibían sus alimentos a deshoras, debiendo pasar "hambres" continuamente.

vi. Régimen alimentario

El Reglamento de La Reforma establece únicamente 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. Sin embargo, no se puede hacer diferencia de cantidad y calidad de los alimentos que se distribuyen a los internos.

La alimentación se distribuye en tres turnos: desayuno, almuerzo y cena, además de un "refrigerio" (café) en las tardes. El desayuno se compone de café y dos bollos de pan. El almuerzo depende del tipo de alimentos con que se cuente en el centro; sin embargo, reciben una porción de arroz y frijoles diaria, acompañada de verduras, una fruta y refresco. Ocasionalmente se incorpora algún tipo de carne (pollo, atún, res o pescado). Para la cena también reciben una porción de arroz y frijoles, acompañada de sopa y alguna bebida.

Es necesario indicar que este régimen se cumple sólo en la medida en que se disponga de los productos que lo conforman. A pesar de lo anterior, se pudo comprobar por medio de la encuesta de reos, que el 60.0% de la población penal considera que la cantidad de comida está de muy bien a bien, el 25.8% que es regular y el 12.6% que es de mala a muy mala. 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.

g) Pre-libertad, ejecución condicional de la pena y libertad condicional

La prisión preventiva se aplica como regla general. El Código Penal prevé la excarcelación del indiciado (art. 297) pero ésta se niega a quienes se presume que trataran de eludir la acción de la justicia y a aquellos que por sus características personales pueden representar un peligro para la sociedad.

Si el tribunal establece un monto para la fianza que el indiciado no puede rendir, el Instituto Nacional de Criminología ha optado por aplicar el beneficio del permiso laboral que establece el artículo 55 del Código Penal para indiciados y sentenciados, de manera que estos quedan en libertad "vigilada". Esta resolución del Instituto es inapelable y el tribunal de juicio no puede expresar su inconformidad, motivo por el cual se han presentado confrontaciones entre la Corte y los directores de Adaptación Social y el Instituto. Actualmente, estos organismos se encuentran realizando una serie de reuniones con la intención de llegar a un acuerdo que permita favorecer en alguna medida a los reclusos, sin que esto constituya un enfrentamiento entre los órganos indicados.

De esta forma, el individuo (sea indiciado o sentenciado) es reubicado en uno de los centros de confianza (prueba y libertad vigilada) y, según el tipo de trabajo, puede entrar y salir del centro libremente, presentándose a dormir una o varias veces durante la semana, de acuerdo con el régimen de confianza concedido (ver: Programa de Prueba y Libertad Vigilada: Regímenes de Confianza).

La ejecución condicional de la pena es un beneficio que se otorga a aquellas personas sentenciadas con una pena privativa de la libertad que no exceda de tres años. Este beneficio lo otorga 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 al momento de dictar la sentencia. Posteriormente, éste deviene improcedente.

A la hora de dictar la sentencia, el Instituto realiza un estudio de pre-sentencia (debido a su cantidad de trabajo, ha acordado que éste será el único tipo de resolución que envíe a los tribunales), en el que incluye una serie de análisis: sicológicos, de adaptación social, médicos, sociales, económicos, y emite una resolución en la que recomienda si debe concederse o no la ejecución condicional de la pena. El sentenciado debe acatar las condiciones que el tribunal le impuso, por el tiempo que éste considere prudente como período de prueba y presentarse

al centro de confianza que se le asignó para su control, para 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 sicológico, economico-social, familiar y de progreso en las diferentes etapas del regimen de tratamiento.

h) Actividades anuales

En el cuadro 52 se hace un desglose de la evolución del personal de la Dirección General de Adaptación Social y del número de internos, durante el periodo 1975-1986. Además se incluye la tasa de atencion del personal por cada cien internos. Fue durante el año 1979 que hubo más personal disponible para atender a los internos. Se observa que, mientras el numero de empleados ha variado relativamente poco en los últimos años, la población penal se ha mantenido en un crecimiento constante.

CUADRO No. 52

Recursos humanos de la Dirección General de Adaptación Social, su relación con la cantidad promedio mensual de la población penal y tasa de atención (1975-1986)

Años	Recursos humanos	Población promedio Mensual	Tasa de empleados penitenciarios-1000 Internos
1975	700	2209	31,68
1976	726	2140	33,92
1977	864	2304	37,50
1978	1360	2151	63,23
1979	1531	2308	66,33
1980	1574	2771	56,80
1981	1927	2917	66,06
1982	1914	3237	59,13
1983	1900	3377	56,26
1984	1907	3412	55,89
1985	1902	3435	55,37
1986	1963	3613	54,33

Fuente: Dirección General de Adaptación Social, Departamento de Investigaciones y Estadisticas, 1986.

i) Reglas minimas para el tratamiento de los reclusos

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

El proceso de evaluación y asignación de beneficios para internos, administrado por el Instituto Nacional de Criminología, carece de procedimientos que le permitan al interno ejercer sus derechos.

Por estas inadecuaciones, el Ministerio ha estado preparando un ante-proyecto de ley, tendiente a regular la ejecución penal. Al mismo tiempo es necesario actualizar el reglamento de Adaptación Social, que fue hecho en 1976 y ya no corresponde a la actualidad.

Según se desprende de la encuesta de reos, no se atienden adecuadamente todas las necesidades materiales que ellos tienen. El cuadro 53 expone la opinión de los reclusos acerca del suministro de los materiales de uso personal minimos que se requieren en el centro y que no se satisfacen adecuadamente.

CUADRO No. 53

Suministro de materiales de uso personal en centros penitenciarios (1986)

MATERIAL	SI SE SUMINISTRA %	NO SE SUMINISTRA %
Jabón	5.5	94.5
Paño	3.1	96.0
Cobija	28.0	72.0
Colchón	56.3	43.7
Pasta dental	4.0	96.0
Cepillo de dientes	4.9	95.2
Medicamentos	75.7	24.3
Navajillas	2.2	97.8
P. higiénico	1.8	98.1
Lavandería	38.2	61.8

Este no es el único inconveniente del sistema. Pueden notarse otros problemas que afectan directamente a los internos: en primer lugar, no existe una "división" completa de personas indiciadas y sentenciadas, ni según la edad o antecedentes. En segundo lugar, no se proporciona a los internos suficiente

información sobre sus deberes y derechos, ni sobre aquellas personas que pueden brindarles ayuda y orientación dentro del centro.

Al preguntar a los sentenciados si se les informa de sus deberes y derechos en el centro, un 47.4% respondió negativamente. Un 44.9% no sabe de los beneficios que le otorga la ley. 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 Ejecutor de la Pena (68.3%). Por otro lado, los reclusos no tienen una idea clara de quién es la persona que debería oír sus quejas o problemas, ya que, al preguntarles quién era el receptor de sus quejas, hubo mucha variedad en la respuesta: algunos recurrieron al director o subdirector del centro (20.3%), otros al jefe de seguridad (19.4%), al coordinador del Consejo de Tratamiento (15.4%), al orientador (16.9%), al trabajador social (3.1%), al asistente jurídico (3.4%) y un 19.4% respondió que no sabía o no había a quién recurrir.

Esta situación también es palpable a la hora de interponer recursos de oposición (apelación) por las sanciones (administrativas) que se les imponen. Se han canalizado estos recursos por medio de varias autoridades: del asistente jurídico (52.9%), del director (29.4%), del jefe de vigilancia (5.9%) y del Ministro de Justicia o del Director de Adaptación Social (5.9%). Es, asimismo, significativo que el 70.6% de los recursos queden sin respuesta, o con una negativa.

j) Relaciones con la comunidad y con los demás sectores del sistema de justicia.

La Dirección General de Adaptación Social se proyecta y relaciona con la comunidad de diversas formas.

Uno de los objetivos principales de esta entidad es rehabilitar al delincuente por medio de un tratamiento profesional que le ayude a readaptarse a la sociedad, incorporándose a ésta como un ciudadano útil. Para ello, la reclusión en uno de los centros, no es más que una "separación" temporal, para lograr orientarlo en los diversos campos que se requieren para su incorporación social, orientación laboral, familiar, sicológica, educacional, etc.

Sin embargo, la encuesta nacional indica que la comunidad no tiene confianza en el sistema, ya que considera que la prisión no cumple a cabalidad con sus objetivos.

Conviene anotar que la Dirección General de Adaptación Social ha incorporado recientemente un nuevo Programa de Prevención del Menor Infractor. Este programa se dirige a prevenir que el menor que ha delinquido lo vuelva a hacer, dándole tratamiento y orientación adecuados en centros de

internamiento o en centros de integración a la comunidad. Dentro de este tratamiento se da énfasis a la educación y enseñanza de un oficio que le permita vivir y trabajar dignamente; además, se trata de ayudarle en los problemas de indole familiar y social del medio en que se desenvuelve.

Aunque se pretende ampliar este programa a la población adulta, no existen los recursos adecuados para ello.

Respecto a los demás sectores del sistema de justicia, se ha podido observar, que hasta hace algunos años no existía una verdadera relación. En realidad, el único nexo existente era el Juez de la Ejecución de la Pena, quien visitaba los establecimientos penitenciarios para desarrollar sus funciones. Actualmente se ha creado otra serie de instituciones que tratan de establecer una mejor relación entre la Direccion General de Adaptación Social con el resto del sistema de justicia como el Procurador de los Derechos Humanos.

Recientemente, se ha integrado una Comisión en la que participan la Corte Suprema (por medio de la Comisión Penal), el Ministro de Justicia, el Director de Adaptación Social y el Procurador de Derechos Humanos, con la intención de mejorar las relaciones entre estos sectores y lograr armonizar la politica gubernamental al respecto.

III El PROCEDIMIENTO PENAL

El Código de Procedimientos Penales de Costa Rica regula la actuación de los sujetos que intervienen en el proceso penal. La puesta en vigencia de este cuerpo legal, a partir del 1o. de julio de 1975, significó una verdadera transformación del viejo sistema procesal que había venido rigiendo en el país, que era, esencialmente, escrito, lento e inquisitorial.

El nuevo Código adoptó el sistema de juicio predominantemente oral y público, precedido de una primera etapa de instrucción a cargo de un juez (instructor) en la que se investigan los hechos y se fijan las bases para elevar la causa a juicio, cuando hubiese mérito para hacerlo.

A continuación se indicarán los diversos tipos de proceso penal regulados por el Código de Procedimientos Penales; las garantías fundamentales que los nutren, los principios específicos de las principales fases del proceso penal; la descripción de las fases del proceso penal de instrucción formal, columna vertebral que permite entender fácilmente los otros procesos y finalmente, las distinciones entre este proceso y los demás dispuestos por el Código.

A. TIPOS DE PROCESO

El nuevo Código contempla cuatro tipos o modalidades fundamentales de procesos a saber:

1. Juicio común o de instrucción formal
2. Juicio por citación directa
3. Juicio por delito de acción privada, o juicio por querella
4. Juicio de faltas y contravenciones

Adoptar una u otra forma de procedimiento en la investigación de los delitos dependerá precisamente del tipo o naturaleza del hecho delictuoso que se investiga o de la gravedad de la pena imponible.

Existe toda una serie de valores que el derecho penal tutela, pero que no los pone en un orden prioritario, para dejar que los propios particulares provean su defensa. Así por ejemplo se tienen los delitos de injuria, calumnia, difamación, incumplimiento de deberes alimentarios y propaganda desleal, que el artículo 81 del Código Penal reputa como delitos de acción privada, para cuyo juzgamiento el sistema interviene sólo cuando el interesado promueve la acusación. En estos delitos de acción privada la acusación se llama "querella".

Al contrario, existen otros bienes tales como la vida humana que el derecho penal tutela de forma prioritaria, de manera que

hay un interés público en que las lesiones a un valor de tal entidad sean de oficio investigados por el sistema de justicia penal. Estos son los llamados delitos de acción pública.

A la par de los anteriores, pero en grado de jerarquía inferior, se encuentran los delitos de acción pública perseguibles sólo a instancia privada, tales como el estupro, la sodomía, el contagio venereo, ciertos casos de abusos deshonestos y rapto, las lesiones leves, el hurto, el robo sin violencia en las personas, las estafas y demás defraudaciones. Siempre que medien entre el delincuente y el ofendido relaciones de parentesco por consaguinidad o afinidad, o bien que medien relaciones afectivas intensas (hijo de crianza, concubinario o manceba ver artículo 81 bis del Código Penal), el derecho antepone, a título de valor superior, los vínculos de parentesco afectivos o de privacidad, al interés de investigar un delito, y condiciona la posibilidad de poner en funcionamiento el sistema de administración de la justicia penal, a la denuncia que haga el ofendido o en su caso su representante, con lo que se pretende sustraer de la discusión judicial situaciones que el perjudicado prefiere que permanezcan en el estricto ámbito familiar o privado.

Junto a esta clasificación tradicional en delitos de acción privada, delitos de acción pública y delitos de acción pública promovibles a instancia privada, tenemos las antiguamente llamadas faltas de policía y hoy denominadas faltas y contravenciones, que si bien es cierto son infracciones que de una u otra forma causan roces y fricciones en el normal desenvolvimiento de las relaciones sociales, la lesión que generan a los valores tutelados por la sociedad es menor, tanto así que no llegan a constituir delito y se investigan por medio de un procedimiento sumarísimo particular: el juicio por faltas y contravenciones.

Así pues, tenemos que en gran medida la naturaleza o gravedad de la infracción que se produce en el cuerpo social, determina la forma que adopta el proceso para su investigación: en los delitos de acción privada se sigue el proceso de juicio por querella, en las faltas y contravenciones el proceso de idéntico nombre. En los delitos de acción pública, y en los de acción pública promovible a instancia privada, será la pena por imponer, en cada delincuencia específica, la que dará el parámetro para determinar si en estos casos se sigue el procedimiento del juicio común, o bien el de citación directa, ya que el artículo 401 del Código de Procedimientos Penales ordena proceder por citación directa en las causas por delitos de acción pública cuando: a) estuvieren reprimidos con prisión no mayor de tres años o pena no privativa de libertad, y b) si fueren delitos cometidos durante una audiencia judicial y en los casos del artículo 388 (falsedad del testigo perito o intérprete).

Generalizando, podemos afirmar que los delitos de acción pública que tienen establecida una pena de prisión superior a los tres años se investigan y juzgan mediante el proceso de instrucción formal (juicio comun), y los delitos de acción pública sancionados con pena inferior a tres años de prisión se juzgan por el proceso de citación directa.

El proceso penal desarrolla principios fundamentales, generalmente consagrados en la Constitución por las democracias occidentales y que se tienen a título de derechos fundamentales del hombre, que se deben exponer como un paso previo al análisis detallado de las distintas fases del proceso, las que no hacen mas que desarrollar, en la legislación ordinaria, los preceptos consagrados en el nivel constitucional.

B. LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES EN EL PROCESO PENAL

1. Descripción de estas garantías

La Constitución Política de Costa Rica establece una serie de principios basicos que buscan garantizar un proceso penal justo: la existencia de un debido proceso para que se pueda imponer una condena (artículo 39). Este principio, que es reafirmado por el artículo 35, establece la prohibición de celebrar juicios especiales fuera de la jurisdicción ordinaria de los tribunales nacionales. Asimismo, la Constitución 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. Este principio está reforzado por la prohibición de dar efectos retroactivos a la ley (artículo 34) y por la prohibición de juzgar a la misma persona más de una vez por el mismo hecho punible, así como la prohibición de reabrir causa penales fenecidas, salvo cuando proceda el recurso de revisión (artículo 42); se consagran también el derecho de defensa en juicio y la necesidad de demostrar la culpabilidad del acusado (presunción de inocencia), como requisitos indispensables para imponer válidamente una sanción penal.

En la Constitución también se establece una serie de derechos que viene 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 (artículo 36), y se establece en la parte final del artículo 40 que toda declaración obtenida por medio de violencia será nula. La Constitución, indirectamente, precisa el contenido de ese derecho de defensa en juicio al establecer límites sobre ciertas pruebas, así "...La correspondencia que fuere sustraída, de cualquier clase que sea, no producirá efecto legal..." (artículo 24). La ley fijará los casos en que los tribunales de justicia podrán ordenar el secuestro, registro o examen de documentos privados cuando ello

fuere indispensable para esclarecer los asuntos que son objeto de conocimiento.

Otras disposiciones constitucionales garantizan al ciudadano que no será objeto de cierto tipo de sanciones. En Costa Rica no existe la pena de muerte (artículo 21) y nadie podrá ser sometido a tratamientos crueles o degradantes ni a penas perpetuas, ni a la pena de confiscación (artículo 40), ni ninguna persona podrá ser reducida a prisión por deudas (artículo 38).

Junto a los límites que se fijan a la penalidad, la Constitución establece una serie de garantías tendientes a proteger al individuo de las detenciones arbitrarias (artículo 37), y se establecen límites a su posible incomunicación, ya que para que esta pueda exceder de cuarenta y ocho horas requiere orden judicial y sólo podrá extenderse hasta por diez días consecutivos, sin perjuicio de que se ejerza la inspección judicial (artículo 44).

Asimismo, la Constitución Política garantiza un tratamiento especial para los acusados de la comisión de delitos políticos, al indicar que la extradición no procede en casos de delitos políticos o conexos con ellos, según la calificación costarricense. Además existe la prohibición de extraditar a los nacionales (artículos 31 y 32).

La Constitución Política también establece una jerarquía de normas en donde los tratados internacionales, una vez aprobados, tienen fuerza superior a la ley (artículo 7). Con ello, se incorporan al sistema jurídico costarricense 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 que buscan garantizar un debido proceso y el tratamiento adecuado del delincuente.

2. Medios extraordinarios para la defensa las garantías

La Constitución Política de Costa Rica, en su artículo 48 establece dos medios por los cuales se pueden hacer valer los derechos que en ella se consagran: el recurso de Hábeas Corpus y el de Amparo, que se pueden interponer sin necesidad de que exista un juicio previo. Igualmente la Constitución consagra el recurso de Inconstitucionalidad, que se presenta dentro de un proceso concreto y por ende puede ser interpuesto dentro del proceso penal (1).

3. Suspensión de los derechos consagrados constitucionalmente

El artículo 121 inciso 7) de la Constitución establece, entre las atribuciones que le corresponden de manera exclusiva a la Asamblea Legislativa de Costa Rica, la de suspender, por votación no menor de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, en

caso de evidente necesidad pública, ciertos derechos y garantías individuales, a saber: libertad de tránsito, permanencia e ingresos al país (artículo 22), inviolabilidad del domicilio (artículo 23), inviolabilidad de documentos y comunicaciones (artículo 24), derecho de reunión en sitios públicos y privados (artículo 26), libertad de opinión (artículo 28), libertad de imprenta (artículo 29), libertad de acceso a departamentos administrativos (artículo 30) y legalidad de la detención (artículo 37).

Esta suspensión puede ser de todos o de algunos de esos derechos y garantías, para todo el territorio nacional o parte de él, y hasta por treinta días.

Es claro que en caso de suspensión de esos derechos y garantías no proceden los recursos de Hábeas Corpus y Amparo por violación de los respectivos artículos constitucionales. También debe recalcarse que la Constitución deja incólumes los derechos y garantías de los que goza toda persona que puede verse sometida a proceso.

C. PRINCIPIOS DEL PROCESO PENAL

Entre los principios que inspiran el proceso penal se tiene el de la oficialidad de la acción o sea la potestad del Estado de investigar y reprimir las transgresiones de la norma penal. Bajo el principio de la estatalidad se señala que el proceso es obra de los órganos estatales (con las excepciones que luego se verán), y debido a ello, estando los órganos del Estado sujetos al mandato de la ley, ante una presunta violación de una norma penal, el Estado debe reaccionar de forma inmediata para su restablecimiento. Tal situación implica, asimismo los principios de oficialidad e indeclinabilidad, que implican que los órganos judiciales no pueden sustraerse del conocimiento de los hechos.

También son importantes, como derivados de la oficialidad, los principios de legalidad e indisponibilidad. El primero indica que los órganos judiciales deben actuar dentro de los límites expresamente previstos por la ley, y el segundo, que no pueden disponer, renunciar o negociar sus potestades. Otros grandes principios son el de la verdad real, de acuerdo al cual el proceso penal busca establecer la verdad material y no una simple verdad jurídica, y el de la inviolabilidad de la defensa.

En la fase de juicio imperan los principios de oralidad y publicidad, ya que el juicio se desarrolla oralmente y con la presencia del público. 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 dar sustento a su sentencia. Para preservar el sentido de la inmediación de la prueba existen otros dos principios, por un lado que el debate se realice durante las audiencias consecutivas que sean necesarias hasta su terminación (principio de la continuidad), y que sea el

mismo juez que inicia el debate el que lo termine (identidad física del juzgador).

D. DESCRIPCION DE LAS PRINCIPALES FASES DEL PROCESO PENAL

El conocimiento de los cuatro tipos de proceso (juicio común, citación directa, querella y faltas y contravenciones) que establece la ley procesal costarricense se adquiere mediante el estudio del juicio común o de instrucción formal, ya que éste es la columna vertebral que da sustento al Código, y por vía de comparación con ese modelo podemos comprender fácilmente las particularidades de cada uno de los otros procesos.

El juicio comun se caracteriza por tener dos fases bien diferenciadas: una de instrucción o investigación y otra de juicio oral y público. Sin embargo junto a ellas, y a manera de antecedente debe señalarse la existencia de una fase preliminar, que tiene un carácter pre-procesal o bien que es el antecedente inmediato para que entre en juego el sistema de administración de justicia penal, en su proceso selectivo de demandas (véase flujograma 3).

1. Principales fases del juicio común

a) Fase preliminar (pre-procesal):

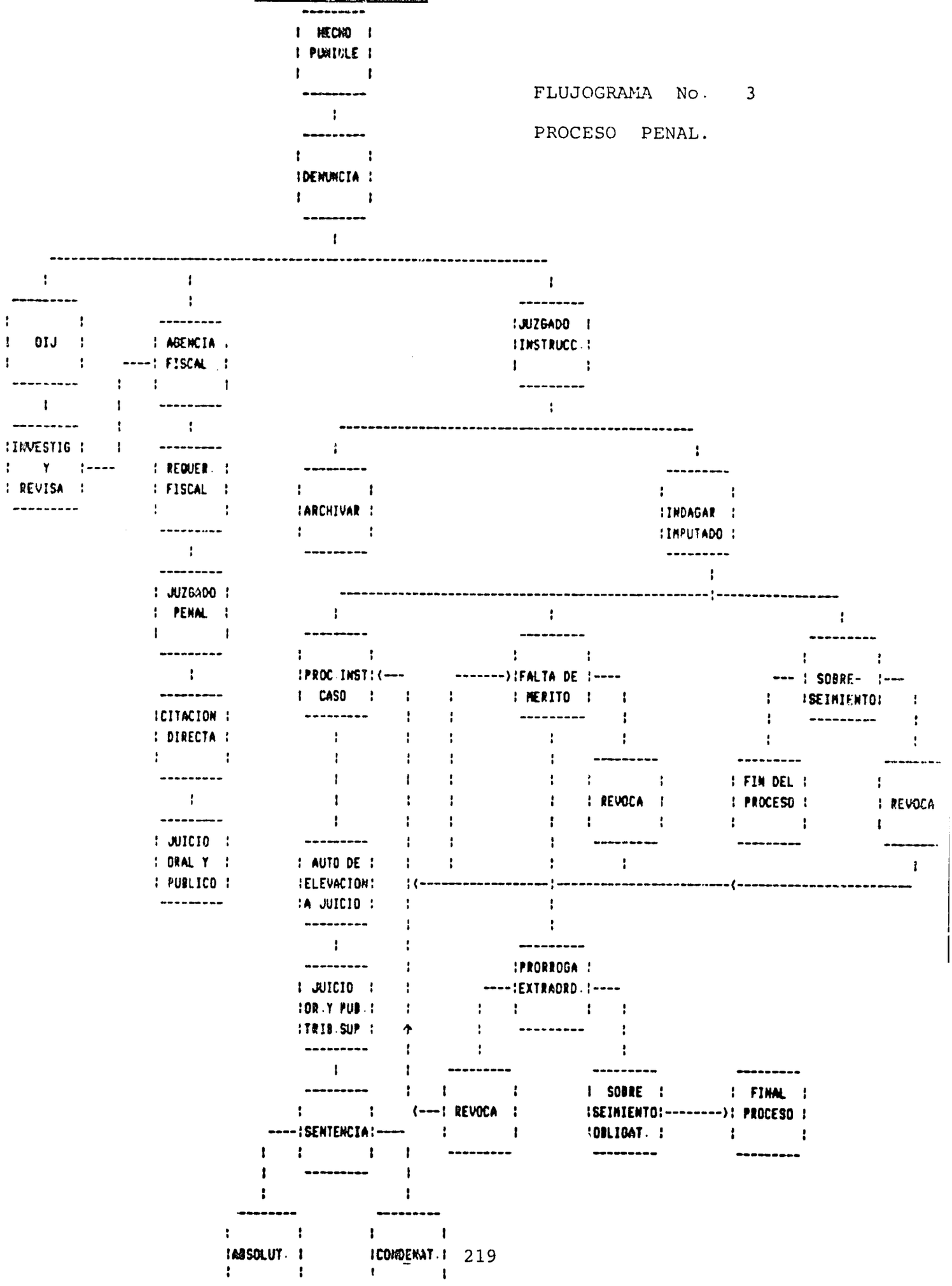
En esta fase hay una selección preliminar de las demandas de justicia que opera libremente en el propio cuerpo social, bien sea porque los interesados no desean llevar su reclamo adelante (casos de acción privada o de acción pública promovible a instancia privada), o simplemente porque ignoren los mecanismos que existen para poner en marcha el sistema de administración de justicia.

La denuncia constituye uno de los actos iniciales de la instrucción formal y puede ser presentada por cualquier persona que tenga noticia de que se ha cometido un delito. La denuncia debe ser formulada, por escrito o verbalmente, ante el juez de instrucción, el agente fiscal (que es un funcionario del Ministerio Público) o ante la policía judicial.

En general, la denuncia es facultativa, de manera que nadie que tenga noticia de un delito esta obligado a denunciarlo. Sin embargo, están en obligación de denunciar los delitos los funcionarios o empleados públicos y las personas que ejerzan activades relacionadas con el arte de curar, si se enteraron del hecho en el ejercicio de su cargo, función, profesión u oficio. No obstante, si el conocimiento del delito fue adquirido por estas personas (médicos, parteras, etc.) en virtud de una confidencia, la obligación no subsiste, puesto que ese conocimiento estaría, por ley, bajo el amparo del secreto profesional.

FLUJOGRAMA No. 3

PROCESO PENAL.



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

Si la denuncia es presentada ante el juez de instrucción, éste debe ponerla inmediatamente en conocimiento del agente fiscal, quien, dentro del término de veinticuatro horas, ha de formular el requerimiento de instruccion formal, que es una acusación preliminar hecha por el Ministerio Público.

Dentro de ese término de 24 horas, 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 renuncia a otra jurisdicción (2) En los dos primeros casos, el proceso no se inicia y el Juez de Instrucción procede a ordenar el archivo de la causa.

Cuando la denuncia se presenta ante el Agente Fiscal, éste debe formular el requirimiento de instrucción ante el Juez Instructor, en el plazo de veinticuatro horas, a menos que la urgencia del caso exija que lo haga inmediantamente. Pero si el hecho no constituye delito o no se puede proceder, el agente fiscal debe pedir al juez de instruccion que desestime la denuncia, o bien, que se remita a otra jurisdicción.

La denuncia también puede ser planteada ante la Oficina de Recepción de Denuncias del Organismo de Investigación Judicial. 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.

La prevención policial es un procedimiento previo al proceso propiamente dicho, pero directamente vinculado a la instrucción formal, puesto que, con la denuncia o sin ella, da base para esa investigación.

Las actuaciones policiales pueden faltar cuando el juez de instrucción, desde el inicio, asume la función investigativa. Cuando la Policía Judicial investiga en cumplimiento de órdenes dictadas por el Juez de Instrucción, no cumple prevención policial sino actos de investigación instructoria.

El número total de denuncias recibidas en las oficinas judiciales durante el período 1983-1985 es un buen termómetro de la demanda a que se ha visto enfrentado el sistema de administración de justicia penal costarricense. Esta situación se plantea en el cuadro 54.

CUADRO No. 54

Denuncias recibidas en las oficinas judiciales (a)
(1983-1985)

Año	Agencias +	Inst.Formal Alcaldías -	Incomp. d. Agencias =	Total
1983	37,425	3,522	6,583	34,364
1984(b)	39,126	3,024	6,691	35,459
1985	40,289	2,949	7,675	35,563

(a) No incluye denuncias por contravenciones, ni acusaciones por querellas, sólo las denuncias que dan lugar a instrucción formal y citación directa. El desglose de estos datos por provincia se puede obtener en la Sección de Estadísticas del Poder Judicial.
(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 (primer parrafo) del Anuario Judicial de 1984. Esa reducción fue de 1670 casos.

Fuente: Sección de Estadísticas del Poder Judicial.

Este panorama debe ser complementado con el cuadro 55 que presenta la cantidad de contravenciones recibidas en las alcaldías según tipo de asunto y producción para el periodo 1983-1985.

CUADRO No. 55

Contravenciones recibidas en las Alcaldías según el tipo de asunto y producción (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

Fuente: Sección de Estadísticas del Poder Judicial

Los datos antes consignados sobre la cantidad de denuncias que llegan al sistema de administración de justicia, si los consideramos como un indice de la criminalidad nos muestran un ligero crecimiento (34,364 denuncias en 1983; 35,563 denuncias en 1985), y una reducción en el número de contravenciones recibidas en los despachos (97,442 recibidas en 1983, y 93,002 recibidas en 1985.)

Respecto a la demanda que afronta el sistema de justicia debe diferenciarse entre la demanda total (que abarca las denuncias recibidas, incluyendo las desestimaciones más los casos pendientes) de la demanda neta. Esta es la que se obtiene al deducir del total de denuncias recibidas los casos que el juez desestima, por considerar que los hechos denunciados no configuran delito. En el cuadro 56 tenemos el total de las desestimaciones dictadas por los juzgados de instrucción de 1983 a 1985.

CUADRO No. 56

Desestimaciones dictadas por los Juzgados de Intrucción (1983-1985)

1983	8,856
1984	9,066(a)
1985	9,115

(a) El total del año es 10,666 por el problema de los 2,300 casos que se indicaron anteriormente, los cuales salieron en su mayoría por desestimación.

Fuente: Sección de Estadísticas del Poder Judicial

Este cuadro, al relacionarlo con el total de las denuncias recibidas, llama a varios comentarios. En primer lugar indica que una de cada cuatro denuncias que son puestas en conocimiento del sistema de administración de justicia penal, son desestimadas por el Juez de Instrucción. En 1983 del total de denuncias recibidas en las oficinas judiciales, un 25.77% se desestimaron. Para los años de 1984 y 1985 ese porcentaje fue de 25.57% y 25.63% respectivamente. De ahí que una fuerte selección de demandas se produce en los inicios mismos de la puesta en marcha del sistema de administración de justicia penal.

Es interesante indicar que el mayor número de causas penales entradas en las oficinas judiciales versan sobre delitos contra la propiedad. En el periodo 1983 - 1985 entraron un total de 105,086 casos (34,364 en 1983, 35,459 en 1984 y 35,563 en 1985), de los cuales los delitos más denunciados, por orden descendente son: hurto, robo y libramiento de cheques sin fondo, que vienen a representar en conjunto, prácticamente la tercera parte de los delitos denunciados (29.6%). Esta proporción se incrementa si le sumamos los porcentajes de los otros delitos contra la propiedad situados entre los once más numerosos, a saber apropiación indebida, retención indebida y estafa, lo cual nos da un total de

un 44.2% del total de delitos denunciados en el periodo 1983 - 1985. En un segundo lugar (18%), se sitúan las denuncias de delitos contra la vida (lesiones culposas, averiguaciones sobre muertes, lesiones y agresión). El cuadro 57 presenta estos datos.

CUADRO No. 57

Causas penales entradas en las oficinas judiciales total y delitos más numerosos (1983-1985) (a)

	1983		1984		1985	
	#	%	#	%	#	%
Hurto	4,874	14.2	4,543	12.9	4,100	11.5
Robo	3,620	10.5	3,210	9.1	2,780	7.8
Cheq.s.f.	1,968	5.7	2,863	8.1	3,137	8.8
Les.culp.	2,176	6.3	2,250	6.4	2,519	7.1
Aprop.ind.	1,902	5.5	1,735	4.9	1,784	5.0
Ret.ind.	1,549	4.5	1,797	5.1	1,655	4.7
Av.muerte	1,387	4.0	1,642	4.7	1,796	5.1
Estafa	1,554	4.5	1,674	4.8	1,595	4.5
Inf.ley.con.	1,965	5.7	1,503	4.3	1,210	3.4
Lesiones	1,327	3.9	1,347	3.8	1,314	3.7
Agresión	715	2.1	1,099	3.1	1,309	3.7
(b) TOTAL	34,364	100.0	35,159	100.0	35,563	100.0

(a) Los porcentajes de los once delitos más denuncaidos fueron obtenidos con base en el total de todos los delitos denunciados en el año. Este cuadro no incluye la totalidad de los delitos denunciados.

(b) Se refiere a todos los delitos denunciados

Nomenclatura empleada:

Cheq.s.f. = Libramiento de cheques sin fondos
Les. culp. = Lesiones culposas
Aprop. ind. = Apropiación Indebida
Ret.ind. = Retención Indebida
Av. muerte = Averiguaciones por muertes ocurridas
Inf.ley.con. = Infracciones a la Ley del Consumidor

Fuente: Sección de Estadísticas Judiciales. Poder Judicial. 1983-1985

Valga, asimismo, recalcar que en el periodo el porcentaje denunciado de hurtos, robos e infracciones contra la ley del consumidor y lesiones disminuyeron y aumentaron el libramiento de cheques sin fondo, las lesiones culposas, las averiguaciones por muerte y la agresión.

b) La instrucción formal

La instrucción tiene como objetivos: 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, atenúen o justifiquen, o incluyan en la punibilidad; determinar a sus autores, cómplices e investigadores; verificar la edad, educacion, 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 determinarlo a delinquir y las demás circunstancias que revelen su mayor y menor peligrosidad y comprobar la extension del daño causado por el delito, aunque no se hubiera ejercido la acción resarcitoria.

Los delitos de acción pública reprimidos con pena privativa de libertad mayor de tres años, deben ser investigados por las normas de la instrucción.

La investigación instructoria es, básicamente, escrita y secreta para las personas extrañas al proceso. El sumario sólo puede ser examinado por el imputado, el actor y el demandado civil, los defensores y el Ministerio Público, después de la declaración del imputado. 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.

La investigación instructoria debe limitarse a los hechos referidos en el requerimiento fiscal o en la prevención judicial (art. 187 CPP).

El juez de instrucción puede rechazar el requerimiento fiscal u ordenar el archivo del sumario de la prevención judicial, 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.

El juez puede ordenar la detención del imputado para recibirle declaración, si el delito que se imputa está sancionado con pena privativa de libertad, pero si el delito no es de esa categoría, sólo se ordenará su comparecencia mediante simple citación, salvo lo dispuesto por el artículo 267 del Código de Procedimientos Penales.

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 estorbará 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 imputado puede estar en contacto con él. Sin embargo, cuando esta

incomunicación es total, de hecho el contacto entre el imputado y su defensor se hace difícil (artículo 197 CPP en la práctica).

La incomunicación también puede ser ordenada por los oficiales de la 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 (art. 164.7 CPP).

El juez debe proceder a interrogar al imputado, inmediatamente, si estuviere detenido, o a más tardar, en el término de 24 horas, si no lo esta, desde que fue puesto a su disposición. Antes de la declaración, el juez debe indicarle al imputado que debe elegir defensor; si no lo hiciere, procederá a nombrarle uno de oficio. A esa declaracion sólo podrán asistir el defensor y el agente fiscal. El imputado puede declarar en ausencia de su Defensor, si así lo quisiere, o puede abstenerse de declarar, sin que ello implique aceptación de los cargos que se le imputan.

La declaración del imputado debe producirse luego de que el instructor le pida todos sus datos personales y le informe detalladamente cuál es el hecho que se le atribuye, cuáles son las pruebas existentes en su contra, que puede abstenerse de declarar y requerir la presencia de su defensor. En su declaración, el imputado puede manifestar cuanto tenga por conveniente en descargo o aclaración de los hechos y a 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. El imputado puede, durante la instrucción, declarar cuantas veces quiera, siempre que sea pertinente y no aparezca sólo como un procedimiento dilatorio o perturbador.

Dentro del término de seis días, que se cuentan a partir de la declaración del imputado, el juez de instrucción puede ordenar su procesamiento (3) o si estima que no hay bases suficientes para ordenar el procesamiento, 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 estuviere detenido (art. 289 CPP).

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 del imputado (aunque puede no hacerla efectiva, si previamente se le hubiere concedido la excarcelación, cuando el imputado la hubiese solicitado antes de su procesamiento).

El imputado (o su defensor) puede gestionar su libertad o impedir su encarcelamiento, mediante el trámite de la excarcelación (4). La excarcelación del imputado 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. En caso de conceder la excarcelación, el juez puede ordenar ciertas obligaciones (que no se ausente de la ciudad donde reside, que no concurra a determinado sitio y otras), cuyo cumplimiento se garantiza mediante caución juratoria (promesa bajo juramento) o personal (obligación de pagar una cierta suma, asumida por el imputado junto con uno o más fiadores solidarios) o real(garantía real). La calidad y cantidad de la caucion son fijadas por el juez, de acuerdo con la naturaleza del delito y la condición económica, personalidad moral y antecedentes del imputado.

La solicitud de excarcelación puede ser denegada por el juez cuando creyere que hay indicios de que el imputado no comparecerá al proceso o que va a continuar la actividad delictiva. Esta resolución puede ser apelada por el imputado dentro del término de 24 horas. La resolución que concede la excarcelación es apelable por el Ministerio Público (Agente Fiscal), dentro de ese mismo término.

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 y por el imputado. En el sobreseimiento se debe ordenar la libertad del imputado que estuviere detenido.

La ley ha impuesto el término de dos meses para concluir la instrucción, este término se empieza a contar desde la declaración del imputado. Pero en realidad, fija como plazo máximo el de seis meses, en virtud de que concede la facultad al juez de instrucción de solicitar dos prórrogas de dos meses cada una. Estas prórrogas son autorizadas por el tribunal de juicio, que actúa como superior del juez de instrución, 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 (Art. 325 CPP).

Si se ha cumplido este plazo de seis meses, y el juez estimare 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 (art. 325 CPP) (5) (6). 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 estuviere detenido, el juez ha de disponer su inmediata libertad, en la misma resolución que

ordena la prórroga extraordinaria de la instrucción (art. 326 CPP). La prórroga extraordinaria no cierra la instrucción, tan sólo la paraliza a la espera de nuevas pruebas que permitan, bien 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 de éste, en cuyo caso se llama sobreseimiento "obligatorio". El imputado puede pedir que se dicte dicha resolución, aún antes de cumplido el plazo de seis meses o de un año, según el delito, si se hubieran recibido pruebas a su favor (art. 327 CPP).

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 (art. 338 CPP) a requerir el pronunciamiento del agente fiscal, quien puede contradecir el criterio del juez, indicándole que no estima completa la instrucción (7). 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 esta de acuerdo con la solicitud de sobreseimiento o de prórroga extraordinaria 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.

El requerimiento de elevación a juicio se constituye en la verdadera acusación formulada por el Ministerio Público. Este 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 especifica del hecho y su calificación legal (que se trata del delito de homicidio simple, o de robo agravado, etc.). Si el ofendido por el delito ha delegado en el Ministerio Público el ejercicio de la acción civil, el requerimiento debe contener, también, los motivos en que fundamenta la pretensión civil.

La clausura de la instrucción se produce cuando el juez ordena la elevación a juicio. Desde que el juez ordena la clausura de la instrucción, el proceso pasa a conocimiento del tribunal de juicio.

Para el período 1983-1985, los cuadros 58 y 59 muestran las cantidades de autos de procesamiento y de falta de mérito que fueron dictados por cada provincia.

CUADRO No. 58

Autos de procesamientos dictactados
(1983-1985)

1983	5,768
1984	6,046
1985	6,551

Fuente: Sección de Estadísticas, Poder Judicial

CUADRO No. 59

Autos de falta de mérito dictados
(1983-1985)

1983	6,518
1984	7,017
1985	6,988

Fuente: Sección de Estadísticas del Poder Judicial

Al compararse los cuadros 58 y 59, con los datos del cuadro 60 se puede afirmar que aproximadamente alrededor de un 37% de las denuncias tramitadas por instrucción formal dieron base a un auto de procesamiento (un 36.39% para 1983, mismo porcentaje en 1984, y un 38.29% en 1985). Alrededor de un 41% de las denuncias que se tramitaron por instrucción formal, al definirse la situación jurídica del imputado, dieron base a un auto de falta de mérito. (Un 41.13% para 1983, un 42.24% para el 84 y un 40.84% para 1985).

Los datos deben ser confrontados con las denuncias que se investigan por instrucción. Para estos efectos se toma como base la proporción indicada por la Sección de Estadística del Poder Judicial, en el sentido de que de cada tres delitos denunciados, dos se investigan por citación directa y uno por instrucción formal, para obtener una aproximación del número total de las denuncias que se instruyen por la vía del juicio común o de instrucción formal.

Esta última cifra es aumentada por aquellos casos de conversión, en virtud de los cuales ciertas denuncias que

originalmente se debían tramitar por citación directa, pasan a ser investigadas por medio del juicio común, debido a su complejidad o por razón de que las diligencias que deban practicarse sean incompatibles con el procesamiento sumario; o bien, cuando procediere la internación del acusado a causa de inimputabilidad. El cuadro 60 nos da una estimación del número de casos que anualmente ingresan al sistema de admistración de justicia penal por vía del procedimiento de instrucción formal.

CUADRO No. 60

Denuncias canalizadas por instrucción formal (1983-1985) (a)

	1983	1984	1985
33.33% del total Denuncias	11,457	11,722	11,900
Conversión de juicios de Cit. Directa a Instrucc. Formal	4,391	4,891	5,119
TOTAL	15,848	16,613	17,109

(a) Las cifras indicadas en este cuadro sólo representan una aproximación calculada con base en porcentajes. Pretenden representar la demanda nueva que anualmente enfrenta el sistema de administración de justicia vía instrucción formal. Para la demanda total que anualmente enfrenta el sistema deberían incluirse los casos activos al inicio de cada año, cuyo número no fue posible determinar.

Fuente: Sección de Estadísticas del Poder Judicial.

Estos datos deben ser complementados con aquellos relacionados con los sobreseimiento dictados por los juzgados de instrucción, que son los que dictan la mayor parte de ellos. Del total de sobreseimientos dictados de 1983 a 1985, un 96.34% lo fueron por los juzgados de intrucción (96.13% en 1983, 96.30% en 1984 y 96.59% en 1985), y se mostró en el periodo una tendencia ligeramente creciente en este sentido (véase cuadro No. 61).

CUADRO No. 61

Sobreseimientos dictados según tipo de oficina
(1983-1985)

Tipos de oficina	1983	1984	1985
TOTAL	11,617	10,894	11,250
Tribunal superior	49	28	58
Juzgado penal	400	375	325
Juzgado instrucción	11,168	10,491	10,867

Fuente: Sección de Estadísticas del Poder Judicial.

El cuadro 62 presenta los sobreseimientos que se dictaron en la etapa de instrucción. Ahora bien, en dicho cuadro no todo sobreseimiento puede ser asociado con el conjunto de denuncias nuevas que anualmente ingresan al sistema de administración de justicia penal mediante el procedimiento de instrucción (cuadro No. 60). Al comparar las denuncias entradas, mediante el procedimiento de instrucción formal, por año con los sobreseimientos dictados anualmente por los juzgados de instrucción, estos representarían el 70.47% de las primeras en 1983, el 63.15% en 1984 y el 63.52% en 1985, pero la comparación no sería del todo cierta. Una buena parte de los asuntos con prórroga extraordinaria, en los que se ha otorgado sobreseimiento provienen de años anteriores.

CUADRO No. 62

Tipo de sobreseimientos dictados por los Juzgados de Instrucción (1983-1985)

Año	Total	En asuntos con Prórroga Extr.	Otros
1983	11,168	9,191	1,977
1984	10,491	8,882	1,609
1985	10,867	8,897	1,970

Fuente: Sección de Estadísticas del Poder Judicial.

Precisamente, una de las relaciones significativas que se deduce del cuadro 62 es que la gran mayoría de los sobreseimientos ocurren en asuntos que ya tenían una prórroga extraordinaria, o sea, en aquellos asuntos en que una vez finalizada la etapa de instrucción, se determinó que no había base suficiente para elevar la causa a juicio oral, ni para dictar un sobreseimiento, motivo por el que se ordena la prórroga extraordinaria de la instrucción. El sobreseimiento que adviene al fin de esta prórroga, por no haberse modificado la situación que la determinó, es el que se conoce como sobreseimiento

obligatorio, y que se produjo en el período 1983-1985, en un 83% de los casos con prórroga extraordinaria (un 82.30% en 1983, un 84.66% en 1984 y un 81.87% en 1985). Visto desde el ángulo del defensor, puede decirse que obtener una prórroga extraordinaria en el proceso, es ganar el caso con sobreseimiento, al menos en un 83% de las veces.

Del cuadro 62, es el número de sobreseimientos que aparecen bajo el título de otros (1,977 en 1983, 1,609 en 1984 y 1,970 en 1985) el que podemos asociar parcialmente al número de nuevas denuncias que se canalizan por medio del proceso de instrucción cada año, ya que estos sobreseimientos operan cuando se determina que el hecho no lo cometió el acusado, que no encuadra en una figura penal, o que median causas de justificación o inculpabilidad. Con base en lo anterior puede afirmarse que en promedio, un 11.21% de las nuevas denuncias canalizadas por instrucción formal dan base a un sobreseimiento (un 12.47% en 1983, un 9.69% en 1984 y un 11.51% en 1985).

En el cuadro 63 se presenta el total de las causas elevadas a juicio para el período 1983-1985. Comparados estos datos con los que arroja el cuadro No. 60, veremos que un promedio del 17.57% del total de las denuncias que durante ese período se tramitaron por instrucción formal, desembocaron en un auto de elevación a juicio. En 1983 se elevó a juicio un total de 2,776 causas, sea un 17.52% del total de denuncias que entraron ese año y se cursaron por instrucción formal. Esos porcentajes fueron del 17.28% y 17.94% para los años 1984 y 1985 respectivamente.

CUADRO No. 63

Causas elevadas a juicio (1983-1985)

1983	2,776
1984	2,871
1985	3,070

Fuente: Sección Estadísticas del Poder Judicial.

En el cuadro 64 se indica el número de prórrogas extraordinarias que fueron dictadas en el período 1983-1985. Estos datos, al asociarlos con aquellos que arroja el cuadro No. 60, nos indican que alrededor de un 54% de las denuncias que entran cada año y que se tramitan por instrucción, finalizan en una prórroga extraordinaria. (Esto fue así en un 55.75% en 1983, en un 54.19% en 1984 y en un 51.7% en 1985). A su vez, como ya se indicó, el 83% de los casos en que el juez dicta una prórroga extraordinaria, el proceso concluye con un sobreseimiento obligatorio.

CUADRO No. 64

Prórrogas extraordinarias (1983-1985)

1983	8,836
1984	9,002
1985	8,846

Fuente: Sección Estadística del Poder Judicial.

Vale advertir que la comparación tanto de los datos relativos a las elevaciones a juicio, como los de las prórrogas extraordinarias, con respecto al cuadro 60, no es totalmente legítima ya que es obvio que muchas de esas elevaciones a juicio y prórrogas, no sólo recaen sobre las denuncias o causas que entran en el año, sino sobre los casos que ya tenía activos el juzgado, provenientes de años anteriores. A pesar de ser una relación poco ortodoxa, la comparación realizada no deja de ser significativa.

c) Fase de juicio

La fase de juicio, precedida de la de instrucción, se realiza, con base en una acusación (8), en forma contradictoria. Esta fase 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.

Los tribunales de juicio -compuestos por tres jueces superiores- tienen a su cargo la práctica de esta fase, cuya válida realización no es posible sin la efectiva participación del imputado (prohibición del juicio en rebeldía, art. 53, pár. lo. CPP).

En la fase de juicio encontramos tres etapas, a saber: la de los actos preliminares, la de debate y la de sentencia.

i. Actos preliminares.

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

Una vez recibido el proceso por el tribunal de juicio, su presidente cita al fiscal, a las partes y defensores, a fin de que en el término de 10 días comparezcan a juicio. Durante ese

mismo término, los sujetos procesales pueden examinar las actuaciones, los documentos y cosas secuestradas, ofrecer pruebas (que pueden ser nuevas o bien pueden remitir a las practicadas durante la instrucción) e interponer las recusaciones que estimen pertinentes.

En esta etapa, el presidente del tribunal ordena la recepción de las pruebas que admite y sobre las que habrá de debatirse. Tambien puede ordenar una instrucción suplementaria (por ejemplo, investigación de actos de instrucción indispensables que se hubieren omitido).

Vencidos los 10 días, fijados para la comparecencia a juicio, el presidente del tribunal designa el día y la hora en que ha de celebrarse el debate, el que se deberá realizar en un plazo no menor de 10 días y ordena la citación de los sujetos que deban intervenir.

ii. El debate

El debate debe realizarse en forma continua, de manera tal que, una vez iniciado, debe prolongarse durante todas las sesiones consecutivas que fueren necesarias hasta su terminación. De ese modo, todo lo acaecido en el debate se mantiene como vivencia fresca en la mente de los juzgadores. Sin embargo, la ley permite (art. 361 CPP) su suspensión, aunque nunca por más de 10 días, cuando, por ejemplo, no se presente algún testigo cuya intervención el tribunal considere indispensable, o alguno de los jueces del tribunal, el fiscal o defensor se enfermen hasta el punto de no poder continuar su actuación en el juicio, a menos que el fiscal y el defensor puedan ser reemplazados, o bien, si se comprueba, con dictamen médico forense, que el imputado se encuentra en la situación prevista anteriormente.

El debate es predominantemente oral y público. La oralidad puede ser restringida, por ejemplo, cuando el tribunal se ve en la necesidad de ordenar la lectura de las declaraciones brindadas durante la instrucción por un testigo que no compareció a debate, siempre que el Ministerio Público y las partes consintieren con esa lectura. Esta facultad, en la práctica ha venido a constitutir un serio peligro para el principio de oralidad. En efecto, las limitaciones materiales con que cuenta el OIJ, le impiden en más de un caso, localizar a los testigos para el día del debate, lo que obliga al juez a incorporar sus declaraciones mediante lectura, perdiéndose así la oralidad, y de forma indirecta causándose grave lesión al principio de defensa en juicio. Al incorporarse por lectura el testimonio, ni el imputado ni su defensor tienen la posibilidad de repreguntar al testigo en la audiencia. La situación se agrava aún más si se tiene en cuenta que las declaraciones de los testigos generalmente son recibidas en etapa de instrucción sin citación de partes, de donde resulta que si uno de esos testimonios es incorporado por lectura, se estará introduciendo el dicho de una

persona a la que el imputado y los jueces nunca vieron y jamás tuvieron la posibilidad de repreguntar sobre puntos que requerían de aclaración.

La norma del artículo 359, párrafo 1, CPP, establece asimismo, como regla, la publicidad del debate, bajo pena de nulidad. Sin embargo, faculta al tribunal, para resolver que total o parcialmente se realice en forma privada, cuando la publicidad afecte la moral y la seguridad pública.

El día y hora fijados para celebrar el debate, el tribunal de juicio se constituye y se presenta en la sala de audiencias. Después de verificar que están presentes el fiscal, el imputado, su defensor, las partes civiles (si se hubiere ejercido la acción civil), testigos, peritos e interpretes que deban intervenir y el presidente del tribunal, a quien corresponde dirigir el debate, lo declara abierto y advierte al imputado que preste atención a lo que va oir, y ordena la lectura de la acusación. Después de esto, el presidente llama a declarar al imputado, le advierte que el debate puede continuar aunque no declare, sin que su silencio implique una presunción de culpabilidad (arts. 278, pár. 1, y 373, pár. 1, CPP) y no le requiere juramento. En el curso del debate, el imputado podrá hacer todas las declaraciones que considere oportunas, incluso si antes se hubiera abstenido, siempre que se refieran a su defensa y podrá también hablar con su defensor, pero no durante su declaración o antes de responder las preguntas que se le formulen.

Después de la declaración del imputado, el presidente procederá a recibir las pruebas que ya había admitido durante los actos preliminares (9) y terminada la recepción de éstas, concederá la palabra, para que emitan sus conclusiones, primero al actor civil, luego al fiscal de juicio y, por último, a los defensores del imputado y del demandado civil. En último término, el presidente preguntará al imputado si tiene algo que manifestar, después de lo cual cerrará el debate.

Todas las actuaciones han de quedar consignadas en una acta, llamada "acta de debate", que es levantada por el secretario del tribunal. Asimismo, el tribunal puede ordenar la grabación de la audiencia.

En la práctica la jurisprudencia establecida por la Sala de Casación, (ver Sala Tercera de Casación, Penal: Res. 14:50 horas del 2 de octubre 1984 y Res. 16:35 horas del 8 de enero 1985) señala que el acta del debate no debe constituir una transcripción total 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 los recursos de casación. Por ejemplo, si se intenta presentar un recurso de casación por violacion a las normas de la sana critica, aduciendose distorsión por parte del tribunal del dicho de 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 del debate no se consignó lo dicho por el testigo, es obvio, que resulta prácticamente imposible intentar combatir en casación, la sentencia que se dictó mediante error de los jueces, con posibilidades de éxito.

iii. Sentencia

Inmediatamente después de cerrado el debate, los miembros del tribunal pasan a deliberar, bajo pena de nulidad, en sesión secreta, a la que solo asiste el secretario. Esta deliberación no puede ser suspendida, salvo caso de fuerza mayor. El tribunal debe resolver todas las cuestiones que hubieren sido objeto del juicio y cada una de ellas será resuelta sucesivamente por mayoría de votos y de acuerdo con las reglas de la lógica y de la experiencia (sana crítica racional). En caso de duda sobre las cuestiones de hecho, el tribunal aplicará las normas que resulten más favorables al imputado.

Producto de esa deliberación es la sentencia, que resulta ser, por lo tanto, la culminación de esta fase de juicio. La sentencia debe ser redactada y firmada inmediatamente después de ser convocados verbalmente el fiscal, las partes y sus defensores, y el documento es entonces leído ante quienes comparezcan.

La sentencia dictada por el tribunal puede resolver la absolución o la condena del imputado. Si es absolutoria, debe ordenar la inmediata libertad del imputado (si éste se encontraba cumpliendo prisión preventiva), la cesación de las restricciones impuestas provisionalmente, la aplicación de las medidas de seguridad al imputado o la restitución, indemnización o reparación demandada por el actor civil. Si es condenatoria, fijará las penas y medidas de seguridad que correspondan y resolverá sobre el pago de los costos del proceso. Puede disponer, también, la restitución del objeto materia del delito, y la indemnización de daños y perjuicios causados, siempre que se hubiere ejercido la acción civil.

En Costa Rica, en 1983, fueron sentenciadas un total de 9,917 personas (2,953 por los tribunales superiores y 6,964 por los juzgados), de las cuales un 65.67% fueron condenadas (6,512 personas) y un 34.33% recibieron sentencias absolutorias (3,405 personas). En el periodo 83-85 se nota una ligera tendencia decreciente en el número de personas que recibieron sentencias condenatorias, ya que para el año de 1984, de un total de 9,914 personas sentenciadas un 63.27% de ellas fueron condenadas (sean

6,237) y un 36.73% fueron absueltas (3,641). Para el año de 1985, el número total de personas sentenciadas fue de 8,765, y 63.03% de ellas fueron condenadas (5,525), en tanto que en un 36.97% fueron absueltas (3,240). Los datos anteriores sobre el numero de personas sentenciadas en el periodo son globales, e incluyen tanto las personas sentenciadas por los jueces penales (procedimiento de citación directa), como las que dictaron los tribunales superiores penales (juicio común). Esto se presenta en el cuadro No. 65.

CUADRO No. 65

Personas sentenciadas por los Tribunales Superiores y Juzgados (1983-1985)

	TOTAL	%	COND.	%	ABSOLU	%
1983						
Tribunales	2,953	29.78	2,089	32.08	864	25.37
Juzgados	6,964	70.22	4,423	67.92	2,541	74.63
TOTAL	9,917	100.00	6,512	100.00	3,405	100.00
1984						
Tribunales	3,185	32.13	2,159	34.42	1,026	28.18
Juzgados	6,729	67.87	4,114	65.58	2,615	71.82
TOTAL	9,914	100.00	6,273	100.00	3,641	100.00
1985						
Tribunales	3,346	38.17	2,296	41.56	1,050	32.41
Juzgados	5,419	61.83	3,229	58.44	2,190	67.59
TOTAL	8,765	100.00	5,525	100.00	3,240	100.00

Fuente: Sección de Estadísticas del Poder Judicial. 1983-1985.

Del cuadro 65 resulta que el número de personas sentenciadas por los juzgados ha disminuido proporcionalmente (de un 70.22% en 1983 a un 61.83% en 1985), mientras que las personas sentenciadas por los tribunales superiores han aumentado correlativamente (de un 29.78% en 1983 a un 38.17% en 1985, lo que significa un incremento de un 8.39%). Asimismo, de las personas acusadas son condenadas en un mayor porcentaje las que llegan a los tribunales superiores que las que llegan a los juzgados. En el periodo 1983-1985, 69% de las personas que fueron acusadas ante los tribunales superiores fueron condenadas, mientras que el 61.56% de las que lo fueron ante juzgados recibieron tal sentencia. Así, la tendencia pareciera ser que las personas que llegan acusadas a los tribunales tienen una ligera menor posibilidad de ser absueltas que aquellas cuyos casos son conocidos por los juzgados.

Resulta, asimismo, interesante destacar que en el período de 1983-1985, el mayor numero de personas condenadas fue producto de las sentencias dictadas por los juzgados y tribunales de las provincias de San José y Alajuela. En conjunto, en estas dos provincias se condenaron el 52.6% de las personas en 1983, el 53.06% en 1984 y el 54.3% en 1985, y se mostró a lo largo de los tres años una tendencia ligeramente creciente.

A su vez, las provincias cuyos juzgados y tribunales fueron responsables de haber condenado a un menor número de personas, fueron Heredia y Cartago, seguida ésta última estrechamente por Guanacaste (Véase Cuadro 66).

CUADRO No. 66

Personas condenadas según provincia (1983-1985)

	1983		1984		1985	
	#	%	#	%	#	%
San José	2,386	36.64	2,480	39.53	2,151	38.93
Alajuela	1,039	15.96	849	13.53	849	15.37
Cartago	482	7.40	471	7.51	516	9.34
Heredia	348	5.34	298	4.75	256	4.63
Guanacaste	558	8.57	472	7.52	467	8.45
Puntarenas	895	13.74	862	13.74	613	11.10
Limón	780	11.98	815	12.99	661	11.96
Extranjero	24	0.37	26	0.41	12	0.22
TOTAL	6,512	100.0	6,273	100.0	5,525	100.00

Fuente: Sección de Estadísticas del Poder Judicial

En el cuadro No. 67 se dan los datos de las personas condenadas por los tribunales y juzgados, según tipo de delito, para el año de 1984. Es significativo señalar que un 57.16% y un 34.05% de las personas condenadas ese año por tribunales y juzgados lo fue por un delito contra la propiedad. En segundo orden de importancia, debe notarse que un 12.83%, de las condenas de los tribunales, y un 18.06% de condenas de los juzgados, recayó en delitos contra la vida. Sólo un 6.35% de los condenados por los tribunales y un 0.02% de los condenados por los juzgados, lo fueron por delitos sexuales. Cabe señalar tambien que un 6.99% y un 13.49% de los condenados por tribunales y juzgados respectivamente, lo fueron por delitos contra la administración de justicia. Por otro lado, debe tenerse presente que un 6.30% de las personas condenadas por los tribunales se debió a infracciones contra la Ley General de Salud que, en su gran mayoría, responden a causas por tráfico o cultivo de drogas. Un 19.32% de las personas que fueron condenadas por los juzgados

CUADRO No. 67

Personas condenadas por Tribunales Superiores y Juzgados según tipo de delito (1984)

DELITO	TRIBUNAL #	TRIBUNAL %	JUZGADO #	JUZGADO %
Contra la vida	277	12.83	743	18.06
Sexuales	137	6.35	1	0.02
Contra la familia	9	0.42	4	0.10
Contra la libertad	7	0.32	30	0.73
Contra la intimidad	10	0.46	62	1.51
Contra la propiedad	1,234	57.16	1,401	34.05
Contra la buena fe en los negocios	12	0.56	106	2.58
Contra la seguridad común	3	0.14	1	0.02
Contra la tranquilidad pública	2	0.09		
Contra la autoridad pública	72	3.33	82	1.99
Contra la administración de justicia	151	6.99	555	13.49
Contra los deberes de la función Pública	29	1.34	33	0.80
Contra la fe pública	67	3.10	2	0.05
Contra la Ley General de Salud	136	6.30		
Contra el fisco	11	0.51	42	1.02
Contravenciones	2	0.09	25	0.61
Infracciones a la Ley de Protección al Consumidor			795	19.32
Contra el honor			40	0.97
Infracción a la Ley Forestal			72	1.75
Infracción a la Ley de Pesca y Caza			94	2.28
Infracción a la Ley de Patrimonio Arqueológico			1	0.02
Infracción a la Ley del Banco Central de Costa Rica			18	0.44
Infracción a la Ley de Loterías			4	0.10
Infracción a la Ley sobre Zona Marítima			1	0.02
Infracción a la Ley de Derechos Autor			2	0.05
TOTAL	2,159	100.00	4,114	100.00

Fuente: Sección de Estadísticas del Poder Judicial (1984).

penales, lo fueron por infracciones a la Ley de Protección al Consumidor, que en su mayoría responden a causas por especulación.

iv. Duración del proceso

En el cuadro No. 68 se indica la duración promedio de los juicios de instrucción formal, y se subdividieron ese resultado en una etapa de instrucción y otra de juicio. Estos resultados se sacaron con base en los expedientes que concluyeron con setencia condenatoria. Se excluyeron para estos cálculos el 10% de los juicios que presentaron mayor duración. La razón de ello estriba en que dicha duración se origina frecuentemente en el hecho de que el expediente pasó muchos meses paralizado por motivo de encontrarse rebelde el imputado y esta circunstancia, de no tomarse en cuenta, haría distorsionar los resultados estadísticos.

CUADRO No. 68

Duración promedio de los casos de instrucción formal, total y por etapas (1983-1985)

Año	Juicios	Duración Total	Etapa Instrucción	Etapa Juicio
1983	1493	10 meses 3 sem.	7 meses. 2 sem.	3 meses. 1 sem.
1984	1608	12 meses 1 sem.	7 meses. 3 sem.	4 meses. 2 sem.
1985	1726	13 meses 1 sem.	8 meses. 1 sem.	5 meses. 0 sem.

Fuente: Seccion de Estadísticas del Poder Judicial.

En el cuadro 69 se presentan resultados de la duración promedio de los juicios penales por provincias. De las cinco provincias que fueron estudiadas, se observa que la provincia de menor duración es Puntarenas y la de mayor es Limón. Las variaciones ocurridas en el caso del tribunal de Alajuela han ocasionado que la Corte Suprema considerara necesaria la creación de un tribunal en Heredia en 1986, lo que puede verse como respuesta al congestionamiento del tribunal de Alajuela, que antes tramitaba los asuntos correspondientes a aquella provincia.

Como ya se explicó, la etapa de instrucción debe durar un máximo de dos meses. En casos excepcionales la instrucción puede prorrogarse ordinariamente hasta un total de seis meses. Los cuadros 68 y 69 indican que la instrucción promedio sobrepasa los seis meses. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que estos datos son precisamente promedios que incluyen los casos de prórroga extraordinaria, en los que la instrucción puede prolongarse legalmente por otros seis meses o un año.

CUADRO No. 69

Duración promedio de los juicios de instrucción según provincia (1983-1985)

Tribunal	Total	Etapa Instrucción	Etapa Juicio
1983			
San José	11 meses 1 sem.	7 meses 2 sem.	3 meses 3 sem.
Alajuela	9 meses 1 sem.	6 meses 3 sem.	2 meses 2 sem.
Guanacaste	9 meses 1 sem.	6 meses 3 sem.	2 meses 2 sem.
Puntarenas	8 meses 2 sem.	6 meses 2 sem.	2 meses 0 sem.
Limón	14 meses 0 sem.	9 meses 3 sem.	4 meses 1 sem.
1984			
San José	13 meses 0 sem.	8 meses 0 sem.	5 meses 0 sem.
Alajuela	10 meses 3 sem.	7 meses 0 sem.	3 meses 3 sem.
Guanacaste	8 meses 3 sem.	6 meses 2 sem.	2 meses 1 sem.
Puntarenas	8 meses 0 sem.	6 meses 1 sem.	1 mes 3 sem.
Limón	17 meses 0 sem.	9 meses 2 sem.	7 meses 2 sem.
1985			
San José	13 meses 2 sem.	8 meses 1 sem.	5 meses 1 sem.
Alajuela	12 meses 1 sem.	7 meses 3 sem.	4 meses 2 sem.
Guanacaste	10 meses 0 sem.	7 meses 2 sem.	2 meses 2 sem.
Puntarenas	9 meses 3 sem.	7 meses 1 sem.	2 meses 2 sem.
Limón	17 meses 0 sem.	10 meses 1 sem.	6 meses 3 sem.

Nota: No hay datos sobre las provincias de Cartago y Heredia.

Fuente: Sección de Estadísticas Judiciales del Poder Judicial.

En 1985 el máximo de la instrucción ordinaria fue sobrepasado en promedio por dos meses y una semana. Lo más significativo del cuadro No. 69 es el atraso que se ha producido en la etapa de juicio. Esta fase, que en realidad no tiene un término específico para su realización, en principio se reputa como la más rápida, ello por cuanto la investigación ya está concluida y de lo que en realidad se trata es de celebrar la audiencia oral y pública y dictar el fallo. Para 1985, en promedio en esta fase se necesitaban 5 meses para su realización, con lo cual prácticamente se iguala en su duración al máximo que se puede dar en la instrucción. Este atraso del juicio en los tribunales superiores es comprensible, por la sobrecarga de asuntos que tiene el sistema. Por ejemplo, en el año de 1985 los tribunales superiores penales sentenciaron a 3,346 personas. Si suponemos que un año laboral tiene 250 días hábiles, veremos que en promedio esos tribunales sentenciaron 13.38 personas por día.

Si a esos datos se agrega el hecho de que esos mismos tribunales tienen que resolver los interlocutorios (apelaciones de procesamientos, faltas de merito, excarcelaciones, sobreseimientos, elevaciones a juicio, prórrogas, incompetencias de jurisdicción), comprenderemos facilmente el por que de la demora en esta ultima etapa del juicio, la que se supone debe ejecutarse con la mayor celeridad.

d) Recursos

En la legislacion procesal penal costarricense se han establecido cinco medios para impugnar las resoluciones emanadas de los órganos jurisdiccionales. Ellos son: los recursos de revocatoria, de apelación, de casacion, 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.

En esta parte nos referimos brevemente a los recursos de casación y revisión, que son los medios de impugnación posteriores a la fase de juicio.

La sentencia no es 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, para que éste lo admita. Este recurso es conocido por la Sala de Casación.

El recurso de casación 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 a la acción o a la pena o hagan imposible que continúen, o que denieguen la extensión de la pena; también en aquellos casos especialmente previstos por la ley, como por ejemplo, el acto que resuelve el incidente de ejecución de una resolución judicial, que hubiere sido planteado por el Ministerio Publico, el interesado o su defensor.

Al interponerse el recurso de casacion, han de alegarse los siguientes motivos: insolvencia o errónea aplicación de la ley, es decir, se alega la violación de aquellas normas que han sido aplicadas para resolver el fondo del asunto, bien por la errónea aplicación de la ley penal o bien por 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 en casación.

El recurso de revisión procede en los siguientes casos: 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 despues 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 cometio o que el hecho cometido encuadra en una figura mas favorable (art. 490 CPP).

En el cuadro No. 70 se presenta para el periodo 1983-1985, el número y tipo de resoluciones interlocutorias que fueron objeto de conocimiento por parte de los tribunales superiores penales. Se nota un decrecimiento en el volumen, pues de un total de 23,495 en 1983, se pasó a 20,687 en 1985. Este decrecimiento se debe a la reduccion en las consultas de sobreseimiento generada en la decisión de algunos tribunales de conocer sólo las consultas de sobreseimiento (en los juicios con prórroga extraordinaria) en las cuales el fiscal se opone (en 1983 un 45.74% del total de interlocutorios fueron consultas de sobreseimiento; en 1984 fue un 35.15% y en 1985 un 23.07%).

CUADRO No. 70
Juicios interlocutorios recibidos por los Tribunales Superiores Penales (1983-1985)

Tipo de Interlocutorio	1983	1984	1985
Apelación de procesamiento	2,089	2,159	2,570
Apelación de falta de mérito	253	238	301
Apelación de excarcelación	1,160	1,207	1,651
Apelación de sobreseimiento	98	146	158
Apelación de elevación a juicio	476	532	582
Consulta de excarcelación	3,519	3,684	3,934
Consulta de sobreseimiento	10,746	7,429	4,772
Solicitud de prórroga	3,530	4,055	4,732
Definir jurisdicción	465	344	419
Otros asuntos	1,159	1,343	1,568
TOTAL	23,495	21,137	20,687

Fuente: Sección de Estadísticas del Poder Judicial.

De esos totales de juicio interlocutorios, un 14.98% en 1983, un 17.43% en 1984 y un 19.02% en 1985, respondian a consultas de excarcelación.

Las apelaciones de excarcelaciones constituyeron un 4.94%, 5.71% y 7.98% del total de los interlocutorios en el periodo considerado y las apelaciones de procesamientos un 8.89%, un 10.21% y un 12.42% respectivamente. De ahí se desprende que el grueso del trabajo en los interlocutorios fue generado por consultas (de excarcelación y sobreseimiento).

En el cuadro 71 se presenta la cantidad y tipo de recursos que en el periodo 1983-1985, se dedujo contra los fallos. Es interesante notar que el total de recursos presentados en 1983, un 87.46% correspondió a recursos de casación. Ese porcentaje

CUADRO No. 71

Recuros de casación, revisión y queja presentados en la Sala Tercera de Casación (1983-1985)

Tipo de Recurso	1983	1984	1985
TOTAL	287	364	448
Casación	251	329	386
Revisión	18	16	19
Queja	18	19	43

Fuente: Sección Estadísticas del Poder Judicial

CUADRO No. 72

Resoluciones dictadas en los recursos de casación, revisión y queja por la Sala Tercera Penal(a) (1983-1985)

Tipo de Recurso	1983	1984	1985
Total	204	257	310
Recursos de casación sin lugar	100	131	130
Recursos de casación con lugar	66	88	121
Recursos de revisión sin lugar	12	17	17
Recursos de revisión con lugar	0	4	0
Recursos de queja sin lugar	17	14	33
Recursos de queja con lugar	9	3	9

(a) En este cuadro, el número de recursos resueltos en el año no concuerda con el número de recursos presentados en el mismo año, según el cuadro 18, porque los recursos resueltos no son necesariamente los presentados en el año, sino que pueden ser los presentados en años anteriores.

Fuente: Sección de Estadísticas del Poder Judicial

fue de 90.38% en 1984 y de 86.16% en 1985. En el cuadro 72 se dan los resultados que se obtuvieron en cada tipo de recursos para el mismo periodo. Es significativo señalar que sólo un 26.29% en 1983, un 26.75% en 1984 y un 31.35% en 1985, del total de recursos de casación que fueron presentados en esos años fue declarado con lugar. El resto de los recursos o se declararon

mal admitidos o fueron declarados sin lugar. Estos porcentajes no son del todo exactos porque hay recursos de casacion que se resuelven en el año pero fueron presentados en el año anterior.

La duracion promedio de la Sala de Casación Penal para resolver los recursos de casación fue de 7 meses 3 semanas en el año de 1983 y de 7 meses en 1984. De lo anterior se puede concluir que la impugnación de las sentencias en Costa Rica es muy restringida, se ejerce sobre un mínimo del total de los fallos, y sólo en alrededor de un 28% de esos casos tiene exito.

La dificultad del acceso a la casación no sólo se debe a los problemas que se generan con el acta del debate, como ya se indicó, sino que surge también de restricciones que establece la propia ley. Sólo ciertos fallos pueden ser objeto de recurso de casación. Con ello se establece una contradicción evidente entre el Código y los pactos sobre derechos humanos de las Naciones Unidas y la Convención Americana sobre la materia. que consagran el derecho del imputado de hacer revisar, por un superior, el fallo condenatorio en su contra. Debido a las restricciones existentes, situaciones curiosas y particulares se producen entonces en la práctica judicial. Dos individuos, ambos de idéntico estrato social, misma educación y juzgados por el mismo tipo de delito (homicidio o robo, por ejemplo) van a tener distintas posibilidades procesales dependiendo de la pena que se les imponga. A uno, si se le impone una sanción de dos años y medio, va a tener la posibilidad de recurrir en casación, y eventualmente lograr que se anule el fallo o que se cese la sentencia. Al otro, que le impusieron 8 meses de prisión y 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.

e) Comparación entre el juicio común y los juicios especiales: citación directa, juicio por querella y juicio de faltas y contravenciones.

En su oportunidad se dijo que el procedimiento de instrucción formal era la columna vertebral del Código de Procedimientos, y que los otros tipos de procesos se entendian fácilmente con respecto a ese modelo general. Debe tenerse presente que la segunda fase del proceso común, 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 querella. 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 ellos no cuentan con un etapa de instrucción, ya que tanto en el procedimiento de citación directa como en el juicio por

querella, 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 el otro encomendada a la parte interesada (juicio por querella).

A continuación se exponen las principales características de estos procedimientos:

i. Citación directa y juicio ante juez penal

La citación directa es un procedimiento establecido para investigar y juzgar hechos punibles de menor gravedad y otros hechos que, en principio, hacen suponer que la investigación habrá de resultar muy sencilla.

Esta citación directa es practicada por un agente fiscal, que es miembro del Ministerio Público, y su actuación consiste en preparar, reunir y seleccionar las pruebas necesarias para fundamentar la acusacion o para evitar el juicio. Esta actuación se conoce con el nombre de "información sumaria" (instrucción sumaria) previa a la citación directa. Se le llama citación directa porque la causa se eleva directamente al juez penal, para que la decida en juicio oral y público, sin la instrucción previa formal que debe practicarse en los casos de delitos más graves.

El agente fiscal puede practicar la información sumaria, actuando por iniciativa propia, en virtud de denuncia o por comunicación de la policía. El juez de instrucción actúa como contralor cuando el agente fiscal dicta medidas concernientes a la libertad del imputado y, asimismo de la formalidad de las actuaciones más importantes realizadas por éste último. Además, el mismo juez de instrucción debe intervenir para que tales actos se consideren definitivos e irreproductibles.

Durante este procedimiento de citación directa, el agente fiscal puede citar, detener e interrogar al imputado, de acuerdo con las normas de la instrucción. Puede también 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 también puede ejercerse la acción civil, por el ofendido por el delito.

La información sumaria ha de 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.

Si el término de 15 días o de un mes, según fuere el caso, hubiere transcurrido y no se presentare 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 bien, que se proceda por instrucción formal (conversión de la citación directa

en el procedimiento de instrucción). 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 resolverá si procede ordenar el procesamiento del imputado o dictará falta de mérito o sobreseimiento, si es del caso.

Si el agente fiscal estimare que hay mérito para celebrar el juicio, solicitará al juez penal que decrete la citación a juicio. En ningún caso puede requerir la citación a juicio, si no le hubiere recibido la declaración al imputado; pero si el agente fiscal estimare que no hay mérito para requerir la citación a juicio, pedirá al juez de instrucción que dicte sobreseimiento, o que, procediendo por instrucción formal ordene 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. Este juicio se rige por las normas del juicio común, ya expuestas, con las variaciones establecidas específicamente en el capítulo respectivo del Código de Procedimientos Penales.

ii. Juicio de faltas y contravenciones

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 ser breve y su conocimiento es de competencia de los alcaldes penales del país. En este procedimiento no es permitido el ejercicio de la acción civil, de manera que la reparación de los daños debe pedirse en 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: después de oir 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, que es la sanción aplicable a esta clase de infracciones, y, si fuera el caso, ordenado la restitución de la cosa secuestrada. 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. Sin embargo, el alcalde puede ordenar la prórroga de la audiencia por un término no mayor de tres días, bien 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.

iii. 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 querella es el medio procesal de que dispone el afectado para acusar penalmente los delitos de esa naturaleza. 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 querella, debe presentar las pruebas que el tribunal ha de valorar para absolver o condenar al querellado (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. Igualmente ciertas conductas suyas harán suponer que desiste de continuarlo. Así sucede por ejemplo, cuando el procedimiento se paraliza durante un mes por inactividad del querellante (ofendido) y no diere muestras de querer continuarlo. El desestimamiento produce la extinción de la acción penal privada, por lo que, una vez declarada dicha extinción, el tribunal dicta sobreseimiento en la causa.

La querella debe contener, además del nombre, apellidos y demás calidades, tanto del querellante como del querellado, una relación clara y completa del hecho; si se ejerciere la acción civil, la solicitud completa de la reparación que se pretenda, las pruebas aducidas y la firma del querellante.

Presentada la querella, el juez penal o el presidente del tribunal, según sea el caso, convoca a las partes a una audiencia de conciliación. Si las partes se concilian en aundiencia (o bien en cualquier estado del juicio) el tribunal dicta sobreseimiento a favor del querellado.

Si el querellado no se presenta a la audiencia de conciliación, o si ésta no se produce, o 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. Vencido este término se fija día y hora para el debate y el tribunal dictará

sentencia, absolviendo o condenando según sea el caso. El debate se rige por las normas del juicio común expuestas.

f) Ejecución penal

La ejecución de las decisiones jurisdiccionales que ordenan medidas privativas de libertad corresponde, por mandato constitucional, al Poder Ejecutivo. De manera que es el Ministerio de Justicia, por medio de la Dirección General de Adaptación Social, el que ejecuta tales medidas. Así pues, Adaptación Social cumple con la custodia y tratamiento de los procesados y senteciados y hace las recomendaciones pertinentes en caso de tramitación y beneficios de acuerdo con el diagnóstico criminológico.

En Costa Rica no existe un código o ley específica que regule la materia de ejecución penal. Podemos encontrar disposiciones dispersas, que se encuentran contenidas en el Código Penal y en los procedimientos penales. La Dirección General de Adaptación Social se rige, para ejecutar la condena y aplicar el tratamiento, por el Reglamento del Centro Penitenciario La Reforma (Decreto Ejecutivo No. 6738-6 del 31 de diciembre de 1976).

Corresponde al Juez de Ejecución de la Pena, que es uno solo para todo el país y de nombramiento de la Corte Suprema de Justicia, vigilar el cumplimiento de la modalidad de tratamiento que el órgano respectivo hubiera impuesto, mantener, sustituir, modificar o hacer cesar las medidas de seguridad impuestas y conceder o revocar la libertad condicional. También debe visitar todos los centros de internamiento del país, por lo menos cada seis meses y debe informar a la Corte Suprema de Justicia y al Instituto Nacional de Criminología, según corresponda, sobre las situaciones irregulares que note.

Debe oir a los internos cuando éstos lo soliciten y dará curso a sus quejas y dirigir los servicios de libertad vigilada y la Oficina de Prueba. Las quejas o peticiones de los reclusos pueden ser dirigidas al Juzgado de Ejecución de la Pena (que se encuentra en San José, pero con jurisdicción en todo el territorio nacional), por escrito, por la vía telefónica o por medio de los familiares.

Para comprender a cabalidad la etapa de ejecución penal, es indispensable conocer el tipo de pena o sanción que va a ser objeto de ejecución. En el cuadro 73 se presentan los datos relativos al número de personas condenadas por tipo de oficina y según clases de pena para el período 83-85, distinguiendo entre la pena de días multa, prisión, y el beneficio de condena de ejecución de la pena.

La poca utilización que hacen los tribunales superiores de la pena de días multa (un 1.34%, en 1983, un 2.13% en 1984 y un

1.79% en 1985 del total de las personas por ellos condenadas) se explica en parte a limitaciones legales, ya que esta pena generalmente va asociada a delitos menores que la contemplan, y que, precisamente por ello, no son de competencia propia de los tribunales superiores cuya autoridad se ejerce sobre las delincuencias sancionadas con pena superior a los tres años de prisión.

En la utilización de la pena de prisión, los tribunales superiores manifestaron una tendencia uniforme, con ligeras variantes, ya que en 1983 un 49.11%, en 1984 un 51% y en 1985 un 47.65% 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 (49.55% en 1983, 46.87% en 1984 y 50.57% en 1985).

Con respecto a la labor condenatoria de los juzgados penales, si se observa un acento marcado en la utilización de la pena de días multa (ver cuadro 73), ya que como se indicó, esa pena va asociada al tipo de delincuencia que esos juzgados conocen. No obstante, se descubre una tendencia estadística descendente en el período, ya que en 1983 un 46.60% de las personas condenadas por los juzgados fue objeto de una pena de días de multa, en tanto que en 1985 sólo lo fue un 37.97% de los condenados, de donde resulta una disminución del orden de 8.63% en la utilización de la pena de días multa. En sentido inverso, se destaca una ligera tendencia al alza en la aplicación de la pena de prisión del orden de un 3%, ya que en 1983 los juzgados penales aplicaron esa pena en sólo un 21.23% de los casos, en tanto que en 1985 la utilizaron en un 24.31%. 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 32.17% de las personas condenadas en 1983, en tanto que en 1985 se otorgó a un 37.72% de las personas condenadas, lo que arroja un incremento de un 5.55%.

CUADRO No. 73

Personas condenadas por los tribunales y juzgados según pena impuesta (1983-1985)

	TOTAL	%	D.M.	%	PRISION	%	EJEC. COND.	%
Tribunales								
1983	2,089	100.0	28	1.34	1,026	49.11	1,035	49.55
1984	2,159	100.0	46	2.13	1,101	51.00	1,012	46.87
1985	2,296	100.0	41	1.79	1,094	47.65	1,161	50.57
Juzgados								
1983	4,423	100.0	2,061	46.60	939	21.23	1,423	32.17
1984	4,114	100.0	1,819	44.21	909	22.10	1,386	33.69
1985	3,229	100.0	1,226	37.97	785	24.31	1,218	37.72

D.M.= Días multa
Ejec. cond.= Ejecución condicional

Fuente: Sección de Estadísticas del Poder Judicial.

NOTAS

(1) Véase para mayor información el punto II.2 referente al Poder Ejecutivo. pág.81.

(2) Podría tratarse de un hecho constitutivo de una contravención, en cuyo caso, la denuncia ha de ser planteada ante la autoridad competente, es decir, el Alcalde de Faltas y Contravenciones.

(3) En las otras fases del proceso, el sobreseimiento puede ser dictado de oficio o a petición de parte sólo cuando surja la causal de la extinción de la acción penal (por muerte del imputado, amnistía o prescripción de la acción penal).

(4) 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.

(5) Conocida en otras legislaciones como sobreseimiento provisional.

(6) También la puede solicitar el imputado y el Ministerio Público.

(7) Ha de señalarle las diligencias que considere necesario practicar.

(8) Esta acusación es el requerimiento de elevación a juicio al que ya nos habíamos referido.

(9) Esa prueba puede ser testimonial, pericial, documental; pueden participar intérpretes (cuando fuera necesario, para traducir documentos redactados en idioma distinto al español).

SEGUNDA PARTE
ANALISIS DE PROBLEMAS

INTRODUCCION

Después de haber descrito el sistema de justicia, se identifican los problemas mas destacados del mismo, a partir de una evaluación comparativa entre lo normativo y lo fáctico.

En Costa Rica, la administración de justicia pretende ser accesible, independiente, justa y eficiente. En la práctica, sin embargo, diversos factores de distinta naturaleza se oponen, en algunos casos, al logro pleno de esos objetivos.

Se han hecho esfuerzos para dotar al país de las mejores instituciones y adecuarlas a las corrientes doctrinales modernas. Una profusa producción legislativa realizada en los últimos años, la evolución constante de la doctrina y de la jurisprudencia, y un esfuerzo financiero por mantener al sistema judicial en condiciones de funcionamiento a pesar de la crisis económica que afecta el país, son claros signos de ello.

Sin embargo, el sistema real detectado en la investigación de campo, así como las opiniones recogidas en las diversas encuestas llevadas a cabo para buscar la imagen que sobre el sistema de justicia tienen tanto la colectividad como los principales actores del mismo, permite advertir cierta diferencia existente, en algunas áreas, entre el modelo ideal previsto normativamente y el funcionamiento concreto de las instituciones encargadas de administrar justicia.

La presentación de los principales problemas con que se enfrenta el sistema de justicia se hará teniendo en cuenta la naturaleza de ellos y los obstáculos que se oponen a su solución, así como la interrelación entre unos y otros. A este respecto, cabe distinguir los problemas de carácter normativo, económico, político y social, sin olvidar aquellos relacionados con las características propias del sistema. Tales problemas sólo se exponen y no están por orden de importancia; tampoco pueden ser su presentación.

En relación con la determinación de prioridades y estrategias en el sector, éstas deben surgir de un intercambio de ideas y de un amplio debate entre los interesados. Para ello se sugiere la celebración a corto plazo de un seminario en el cual participen los representantes de los organismos involucrados en la administración de justicia y algunos expertos nacionales, regionales e internacionales. El informe final que aquí presentamos, y en especial su segunda parte, puede constituir el documento de base para dicha reunión.

Véanse pues, los principales problemas con que se enfrenta el sistema de justicia en Costa Rica, no sin antes recordar que se trata fundamentalmente del sector penal.

I. PROBLEMAS GENERALES

A. DE NATURALEZA NORMATIVA

En este plano, los principales problemas se refieren a la adecuación de las normas a la realidad y a las necesidades del país en materia de administración de justicia, así como a la falta de regulación normativa en algunos campos.

1. Adecuación de las normas a la realidad y necesidades sociales

El sistema de administración de justicia es una actividad que debe ser reglada por leyes y reglamentos. La creciente complejidad de los problemas de la sociedad a que debe responder tal sistema, ha obligado a una labor de producción normativa abundante, en un esfuerzo por formular soluciones que permitan al sistema adecuarse a la realidad y a las necesidades del país. Prueba de ello, y sólo para citar algunos ejemplos, es la promulgación del Código Tributario (1971), del Código Penal (1970), del Código de Procedimientos Penales (1973), de la Ley Orgánica del Organismo de Investigación Judicial (1974), de la Ley de Protección al Consumidor (1975) y del Código de Familia (1978). En todos esos ejemplos, a menudo tomando modelos de legislaciones extranjeras, se ha procurado dotar al sistema de instrumentos normativos apropiados para adaptarse a las nuevas realidades.

Sin embargo, el análisis ha permitido establecer que la producción normativa en Costa Rica, abundante y profusa, aunque guiada por el objetivo de mantener el sistema actualizado, ha generado nuevos problemas. Por la forma en que usualmente se ha procedido, legislando por vía de adición, se ha producido una legislación dispersa, excesivamente abundante, a veces contradictoria y asistemática a pesar de los citados ejemplos que constituyen cuerpos de normas sistemáticas. En lugar de replantear 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 o sectores interesados o de situaciones específicas, creando a veces un desbalance y nuevos problemas a otros sectores o grupos. Este proceso se reinicia sucesivas veces y, al final, se termina con una ley originaria llena de injertos.

Además, a pesar de que la producción normativa ha sido cuantiosa, diversos proyectos de ley de especial relevancia para el sistema de administración de justicia se han ido quedando atascados en la Asamblea Legislativa. En la actualidad, veintiséis de esos proyectos esperan su tramitación.

Todo ello contribuye a que, no obstante los esfuerzos deliberados por mantener el sistema a la altura de las nuevas

realidades y de las necesidades sociales, se obtengan resultados inversos.

Al respecto, conviene señalar que en las encuestas realizadas, al agregar los porcentajes de los que se mostraron totalmente de acuerdo a los que estuvieron algo de acuerdo (*), la mayoría de todos los sectores entrevistados se inclinó considerar que el sistema no se adecua a la realidad, como puede verse en el cuadro 74.

CUADRO No. 74

Inadaptación del sistema de justicia a la realidad

	Nac. N %	Jueces N %	Fisc. N %	Def. púb. N %	Abog. N %	Reos N %
-Total ac.	78 (8.2)	9 (6.8)	3 (9.4)	1 (2.6)	27 (14.8)	64 (19.7)
-algo ac.	444 (46.7)	59 (44.4)	16 (50.0)	23 (59.0)	88 (48.4)	135 (41.5)
-algo desac.	249 (26.2)	50 (37.6)	12 (37.5)	12 (30.8)	53 (29.1)	83 (25.5)
-total desac.	20 (2.1)	10 (7.5)	1 (3.1)	1 (2.6)	4 (2.2)	10 (3.1)
-NS/NR	159 (16.7)	5 (3.8)	..	2 (5.1)	10 (5.5)	33 (10.2)
Total	950 (100.0)	133 (100.0)	32 (100.0)	39 (100.0)	182 (100.0)	325 (100.0)

Esos porcentajes son: 63.2%, 61.6%, 59.4%, 54.9%, 61.2% y 51.2% respectivamemte de los abogados, de los defensores públicos, de los fiscales, de los ciudadanos, de los reos y de los jueces. Llama particularmente la atención el hecho de que los grupos compuestos de operadores del sistema (fiscales, defensores públicos y abogados), quienes en principio lo conocen mejor, presentan porcentajes mas altos a favor de la opinion de que el sistema de justicia no está acorde con la realidad. Solamente el sector de los jueces presenta porcentajes ligeramente inferiores a los resultados de la encuesta nacional, pero que también sobrepasan el 50%.

NOTA: En el análisis de cuadros se utilizará el procedimiento de agregar porcentajes, lo que hará figurar en el texto cantidades que no aparecen necesariamente en los cuadros.

Una legislación y reglas de procedimiento alambicadas y poco claras, difícilmente responden de manera apropiada a las necesidades sociales ni se adecúan bien a la realidad. A este respecto, un punto de referencia significativo es dado, en el cuadro 75, tanto por los ciudadanos como por los sectores involucrados en la administración del sistema.

CUADRO No. 75

Claridad de leyes y procedimientos

	Nac. N %	Jueces N %	Fisc. N %	Def. púb. N %	abog. N %	Reos N 4%
·total ac.	26 (2.7)	6 (4.5)	2 (6.3)	-	4 (2.2)	33 (10.2)
·algo ac.	306 (32.2)	30 (22.6)	5 (15.6)	7 (17.9)	27 (14.8)	108 (33.2)
·algo desac.	431 (45.4)	78 (58.6)	24 (75.0)	28 (71.8)	132 (72.5)	118 (36.3)
·total desac.	100 (10.5)	18 (13.5)	-	4 (10.3)	15 (8.2)	50 (15.4)
NS/NR	87 (9.2)	1 (0.8)	1 (3.1)	-	4 (2.2)	16 (4.1)
	950 (100.0)	133 (100.0)	32 (100.0)	39 (100.0)	182 (100.0)	325 (100.0)

De manera consistente opinaron estar en desacuerdo o algo en desacuerdo con que las leyes y procedimientos son claros, el 82,1% de los defensores públicos, el 80,7% de los abogados, el 75% de los fiscales, el 72,1% de los jueces, el 55,9% de los ciudadanos y el 51,7% de los reos. También aquí encontramos que son los propios operadores del sistema, incluyendo esta vez a los jueces, quienes expresaron de forma más marcada una visión crítica acerca de la falta de claridad de las leyes y de los procedimientos.

2. Falta de regulación

Paradójicamente, a pesar de que en algunos aspectos los problemas de orden normativo del sistema de administración de justicia costarricense son provocados o se manifiestan en un exceso de legislación, que tiende a ser además informe y asistemático, en otros aspectos se nota una falta evidente de legislación y de reglamentación.

El sector policial es uno de los que de manera más notoria padece esta falta de regulación, la cual se refleja no solamente en la multiplicidad y diversidad de cuerpos policiales y en la

falta de leyes que establezcan un sistema matriz y las necesarias reglas de coordinación, sino tambien en la falta de leyes organicas y de reglamentos que definan la estructura interna, las atribuciones y las funciones de los entes policiales y de los organos que los componen.

En el ámbito judicial, la falta de una ley orgánica del Ministerio Publico y de una ley del servicio judicial, cuyos proyectos permanecen también en la Asamblea Legislativa, son otros tantos ejemplos de la carencia de legislación.

Las instituciones penitenciarias constituyen quizás una de las áreas en que la falta de reglamentación y legislacion inciden más directamente en el funcionamiento del sistema de justicia. No puede justificarse que toda la actividad penitenciaria descanse, además de la Ley General de Adaptación Social, primordialmente en un reglamento que fue promulgado únicamente para un sólo centro de tratamiento y que, además de profundas deficiencias juridicas y tecnicas, ha devenido inoperante porque el tiempo y la evolución de las necesidades le han desbordado ampliamente. En la actualidad, el Ministerio de Justicia trabaja en la elaboración de un proyecto de ley de ejecucion de penas, que requerirá a su vez de los respectivos reglamentos. Pareciera necesario continuar en esa direccion, desplegando aún mayores esfuerzos que permitan llenar todas las lagunas de legislación y de reglamentación existentes.

Hay que decir que la falta de legislación no siempre obedece a que las instituciones que forman parte del sistema no tomen la iniciativa de impulsar las leyes que se necesitan. En los últimos años, la Asamblea Legislativa ha permitido que se acumulen en su seno proyectos de ley propugnados por distintos sectores, especialmente por el Poder Judicial, sin darles tramitación con la celeridad debida. Como resultado de ello, en no pocas ocasiones los proyectos cumplen los dos años sin haber sido aprobados y son remitidos al archivo. Hay en la actualidad más de dos docenas de proyectos, entre ellos algunos muy importantes como los citados del Estatuto del Servicio Judicial y de Ley Orgánica del Ministerio Público, sufriendo la lentitud de los trámites legislativos. Por esta vía, la Asamblea Legislativa se está constituyendo en uno de los puntos críticos del sistema.

B. DE NARURALEZA ECONOMICA (El presupuesto del sistema de justicia)

Costa Rica es uno de los países de Centroamérica donde el Poder Judicial ha gozado de más temprana y real autonomía financiera respecto al Poder Ejecutivo. Casi treinta años han transcurrido desde el 22 de mayo de 1957, fecha en que la reforma al artículo 177 de la Constitución Política estableció una asignación al Poder Judicial no mayor del seis por ciento de los ingresos corrientes del Gobierno Central.

La artificialidad de la designación de tal porcentaje ha quedado demostrada en diversos estudios (1) que ilustran la forma arbitraria y antojadiza, ausente de todo analisis económico, en que fue concebida tal cifra. Tal carencia lleva inicialmente a plantearse la posibilidad de revisión del porcentaje actual, que debiera basarse más bien en una planificacion adecuada de las necesidades presentes y futuras del Poder Judicial. Después de todo, casi treinta años han transcurrido desde el decreto y nada indicaría a priori que las necesidades presupuestarias continúan siendo las mismas.

Aunque la norma constitucional indica una asignación de seis por ciento, solamente en una ocasión, -1973-, se alcanzó el porcentaje máximo y las asignaciones anuales al Poder Judicial han mostrado, con el tiempo, grandes variaciones, aunque globalmente, a lo largo de las casi tres últimas decadas, gira alrededor del cinco por ciento del presupuesto nacional, cifra que puede considerarse sumamente elevada en comparación no sólo a otros países de América Central (en Panamá y El Salvador recibe menos del dos por ciento del presupuesto nacional), sino también respecto a países desarrollados como Estados Unidos, donde la administración de justicia recibe alrededor del tres por ciento (2).

El aprovechamiento parcial pero efectivo de la "regla del seis por ciento" permite evaluar las consecuencias de la aplicación de un instrumento de autonomía financiera para el Poder Judicial en el caso costarricense.

En primer lugar, diversos estudios empíricos efectuados demuestran que los principales determinantes del porcentaje anual asignado al Poder Judicial son los salarios de su personal y los ingresos corrientes generados por el sistema de recaudación fiscal, mientras que el nivel de la actividad económica global aparece como una variable no explicativa de tal evolucion (3). Ello podría sustentar la idea de que la autonomía financiera traducida en un porcentaje variable del presupuesto nacional ha fluctuado conforme a las necesidades salariales del personal de la institución. A este respecto, no es de extrañar que el Poder Judicial posea una Ley de Salarios propia, la cual justifica el pago de remuneraciones competitivas que se encuentran dentro de las más elevadas de la administración pública.

En segundo lugar, la autonomía financiera del Poder Judicial se limita a la elaboración del presupuesto para su posterior discusión y aprobación en el Ejecutivo y en la Asamblea Legislativa. Sin embargo, su gestión y ejecución depende de la Contraloría General de la República, quien ejerce un control permanente sobre él (4). Comparando el gasto proyectado con el gasto real se observa que existieron años (1982 y 1983) en que hubo divergencias notables entre ambas variables, que tendieron a reducirse significativamente a finales de período conforme ha mejorado la calidad de las proyecciones gubernamentales del

gasto. Por lo tanto, en los últimos años la ejecución del gasto del Poder Judicial correspondió a los montos programados en su previa elaboración, reforzando así su autonomía financiera.

Un tercer problema que surge de la asignación actual del gasto al Poder Judicial es la baja cantidad de recursos destinados a inversión. Eso podría significar, a mediano plazo, un deterioro del bienestar material del personal del Poder Judicial, lo cual podría incidir en una baja de su eficiencia institucional.

En cuarto lugar, si se añaden al presupuesto del Poder Judicial los recursos asignados al Ministerio de Justicia, los de los cuerpos policiales (Ministerios de Seguridad Pública y de Gobernación y la Policía de Tránsito), se obtiene un porcentaje aún más elevado de gastos asignados a la Administración de Justicia: un promedio del 9.6 por ciento en los últimos cuatro años. Tal porcentaje contiene un sesgo de importancia: al no existir ejército ni Ministerio de Defensa en Costa Rica, una buena parte del presupuesto nacional asignado a los Ministerios de Seguridad Pública y de Gobernación se destina precisamente a la labor de defensa nacional. De cualquier manera, el gasto asignado a la administración de justicia es proporcionalmente elevado en comparación a otros países.

C. DE NATURALEZA SOCIAL

Aunque generalmente la idea de justicia ocupa un lugar destacado en la escala de los valores individuales y sociales, conviene situarla con respecto a otras "necesidades básicas" con que se enfrentan actualmente casi todos los países y, en particular, los que están en un proceso de desarrollo. Por las razones que se indicarán seguidamente, también se abordará el estudio de la criminalidad.

1. Principales problemas sociales

A este respecto, las encuestas demuestran que para casi una cuarta parte de la población (el 23.2%), la criminalidad constituye el principal problema social, seguido del costo de la vida (el 16.8%), la falta de vivienda (el 16.4%), el desempleo (el 13.5%), la pobreza (el 10.2%) y otros (en especial la cuestión de los refugiados, la pérdida de los valores tradicionales, la educación y la salud). En cambio, los diversos actores del sistema de justicia estimaron que el principal problema social era el costo de la vida, alternándose en el segundo y tercer puesto la pérdida de los valores tradicionales y la pobreza; con la excepción de los jueces (14.3%), que lo situaron en el tercer lugar, el tema de la criminalidad fue clasificado en el quinto o sexto rango (con porcentajes inferiores al 10%) por las demás personas que intervienen en el proceso judicial (fiscales, abogados y defensores públicos). Finalmente, los condenados también estimaron el costo de la vida

como el problema más preocupante, seguido del desempleo, los refugiados y la pérdida de valores; la cuestión de la criminalidad apenas parece inquietar a esta categoría de ciudadanos (5). Los resultados de la encuesta en este sentido, se presentan en el cuadro No. 76.

CUADRO No. 76(a)

Principales problemas sociales

Problemas	Nac. N (%)	Jueces N (%)	Fiscales N (%)	Def.P. N (%)	Abog. N (%)	Reos N (%)
Crimin.	220 (23.2)	19 (14.3)	1 (3.1)	3 (7.7)	17 (9.3)	3 (0.9)
Costo vida	160 (16.8)	25 (18.8)	9 (28.1)	9 (23.1)	43 (23.6)	130 (40.0)
Falta viv.	156 (16.4)	9 (6.8)	4 (12.5)	3 (7.7)	20 (11.0)	11 (3.4)
Desempleo	128 (13.5)	19 (14.3)	3 (9.4)	5 (12.8)	18 (9.9)	68 (20.9)
Pobreza	97 (10.2)	16 (12.0)	6 (18.8)	6 (15.4)	30 (16.5)	14 (4.3)
Refugiados	89 (9,4)	8 (6.0)	- -	- -	9 (4.9)	50 (15.4)
Pérd. val.	32 (3,4)	24 (18.0)	5 (15.6)	6 (15.4)	26 (14.3)	9 (2.8)
Educación	12 (1.3)	7 (5.3)	1 (3.1)	3 (7.7)	8 (4.4)	18 (5.5)
Salud	10 (1.1)	- -	1 (3.1)	- -	- -	9 (2.8)
Otros	16 (1.7)	4 (3.0)	1 (3.1)	2 (5.1)	7 (3.8)	- -
NS/NR	29 (3.1)	2 (1.5)	1 (3.1)	2 (5.1)	4 (2.2)	13 (4.0)

(a) Este cuadro refleja solamente la primera opción entre tres posibles.

2. La criminalidad

El tema de la criminalidad conviene ser analizado con mayor detenimiento porque, pese a los datos anteriormente presentados, parece constituir una preocupacion importante del conjunto de la población costarricense. Asimismo, 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, 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 estan vinculados al sentimiento de temor que la gente suele tener ante el crimen (y que se atribuye principalmente al incremento de la delincuencia), a las experiencias de victimización de los ciudadanos y a la adopción de medidas de seguridad contra las actividades delictivas.

a) El miedo al crimen o la inseguridad ciudadana

Numerosas investigaciones (6) indican que, en la mayoría de los países industrializados, el crimen se ha 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.

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, en el barrio. En general, los conocimientos que los ciudadanos poseen sobre tal situación son excesivamente vagos e incorrectos. En numerosos casos, la imagen que tienen de la delincuencia y del delincuente está 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.

Ya se ha indicado la importancia relativa de la criminalidad con respecto a otras expectativas sociales. En Costa Rica, más del 90% de la población (en la que pueden incluirse a los actores del sistema de justicia) considera que la delincuencia ha aumentado en los últimos años, y se atribuye ese incremento en primer lugar al desempleo y en segundo lugar al uso de drogas, la ineficacia policial y la poca severidad de los jueces; conviene mencionar que, 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, y que, para los condenados, el uso de drogas viene en primer plano.

En la gran mayoría de los países industrializados, tanto el conjunto de la criminalidad como sus formas más conocidas (delitos violentos, infracciones contra la propiedad) han sufrido incrementos constantes en las décadas pasadas. En la medida en que, cuando se habla de este problema, la población se refiere en general a la criminalidad de tipo violento, es preciso hacer a este respecto las observaciones siguientes: a) en diversos

países, se nota en los últimos años un aumento menos pronunciado e incluso cierta estabilidad de los delitos violentos; b) este tipo de infracciones representa una parte cualitativamente importante aunque cuantitativamente reducida del conjunto de la criminalidad (del 6 al 8%); c) las lesiones leves forman la mitad e incluso las tres cuartas partes del conjunto de delitos pertenecientes a esta categoría.

Si consideramos como un indicio de medida de la criminalidad la cantidad de denuncias que llegan al sistema de administración de justicia, puede observarse que no parece haberse dado un incremento considerable en Costa Rica en los últimos tres años, aunque visto en un plazo mayor, desde 1970, sí ha habido un incremento notable. En efecto, en 1983 se presentaron 34.364 denuncias ante las oficinas judiciales del país y 35.563 en 1985; incluso el número de contravenciones recibidas se redujo entre estos dos años, país pasó de 97.442 en 1983 a 93.002 en 1985 (7). Sin embargo, la estabilidad relativa de estas últimas cifras puede deberse a la saturación de los servicios del OIJ o a que los ciudadanos acuden cada vez menos a denunciar los hechos de que son víctimas o testigos.

Por otra parte, la inquietud ante este fenómeno social suele, asimismo, atribuirse a la percepción que tienen numerosos ciudadanos de no sentirse seguros en ciertos lugares, incluso familiares como su propio barrio. A este respecto, las dos terceras partes (el 64.5%) de los costarricenses 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).

b) Las experiencias de victimización

Estos datos de carácter general no bastan para explicar el sentimiento de temor o inseguridad de los ciudadanos ante el fenómeno criminal. La imagen predominante 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 77).

CUADRO No. 77

Delitos más probables y victimización efectiva
(en porcentajes)

Delito	Nac. Temor	Nac. VicEfec	Jueces Temor	Jueces VicEfec	Fiscales Temor	Fiscales VicEfec	Def. P. Temor	Def. P. VicEfec	Abog. Temor	Abog. VicEfec
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)	-	-	-	(2.6)	2.2	(3.3)
Otro	1.4	(0.2)	4.5	-	-	-	-	(2.6)	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)

Nomenclatura:

Temor- expectativa de ser victima de un delito;

VicEfec- personas que efectivamente han sido victimas.

Con algunas excepciones, el cuadro anterior permite observar que la victimización real no corresponde al temor de ser víctima de los delitos mencionados. Sin embargo, es preciso anotar que los índices de victimización son bastante superiores a los que se registran en otros países (8).

En general, el miedo ante los principales delitos mencionados coincide con la realidad, ya que el hurto y el robo son las infracciones más frecuentemente denunciadas ante las oficinas judiciales del país (9).

c) La adopción de medidas de proteccion

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 mas dificil 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 policia, 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.

En Costa Rica, la principal medida de protección 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 policia con fines preventivos (entre el 6% y 7% de ciudadanos y abogados y el 2.5% de jueces y defensores públicos).

D. DE NATURALEZA POLITICA

El sistema de justicia costarricense afronta diversos problemas de connotación politica, que resumiremos en este apartado. Ellos son, principalmente, el tema de la independencia judicial, el de la carrera judicial y lo relativo a distintos aspectos de la politica criminal del pais.

1. Independencia judicial

Lo que se ha denominado en este estudio como "sistema de administración de justicia", se compone de distintos elementos adscritos a instituciones o poderes diferentes, y respecto de los cuales, en conjunto, sólo es posible hablar de sistema porque las

funciones que desempeñan se integran interdependientemente en un proceso articulado de solución de conflictos y de declaración de derechos. En la medida, pues, en que tienen centros de adscripción diferentes, algunos se ubican en el sector estatal descentralizado (Universidad de Costa Rica, por ejemplo), en el sector privado (Universidad Autónoma de Centroamérica, por ejemplo), en el sector público no estatal (Colegio de Abogados), en el Poder Ejecutivo o en el Poder Judicial. Es respecto de este último que resulta especialmente relevante el tema de la independencia, por la funcion especificamente jurisdiccional que tiene a su cargo.

La independencia consiste en la potestad de regirse autónomamente en materia económica, en materia de nombramiento y estabilidad del personal y, en lo funcional, de establecer sus decisiones de acuerdo con criterios propios.

En este sentido la situación del Poder Judicial de Costa Rica se presta a juicios de diverso significado: en algunos aspectos goza de una marcada, y a veces excesiva, independencia; en otros, no la tiene lo suficientemente.

En lo económico, ya se comentó anteriormente los alcances de la garantía constitucional del 6% del presupuesto nacional, que le confiere una holgada autonomía en materia de ingresos; pero ya se explicó también que en materia de gastos, no dispone de libertad, pues éstos debe hacerlos sometiéndose a los controles y procedimientos comunes de la administración pública (procedimiento de licitación pública, intervención de la Proveeduría Nacional y de la Contraloría General de la República, y así sucesivamente).

En materia de selección y nombramiento de personal, de una parte, se ha señalado la supeditación política que significa el procedimiento de nombramiento de los magistrados por la Asamblea Legislativa; pero de otra parte, se ha puesto en evidencia la discrecionalidad con que la Corte Suprema de Justicia ejerce su potestad de nombramiento y de remoción de funcionarios, propiciada por la falta de un estatuto de servicio judicial, que favorece por el contrario, lo que se ha denominado "clientelismo" o "padrinazgos".

En lo funcional, no hay duda de que el marco constitucional y legal del país asegura al Poder Judicial una independencia absoluta para la toma de resoluciones en las materias de su competencia. Hasta qué punto los funcionarios judiciales se ven impedidos de ejercer efectivamente esa independencia? El influjo de presiones extralegales es algo que no ha podido constatarse, aunque algunos sectores (ciudadanos, fiscales, abogados y reos) se inclinan por pensar que los fallos judiciales se suelen dictar por presiones extrajurídicas; pero la mayoría de los jueces y de los defensores públicos se manifiestan algo o totalmente en desacuerdo con esa aseveración (véase cuadro 78).

CUADRO No. 78

Presiones en los fallos judiciales

	Nac. N %	Jueces N %	Fisc. N %	Def.Púb. N %	Abog. N %	Reos N %
Total ac.	89 (9.4)	3 (2.3)	1 (3.1)	1 (2.6)	11 (6.0)	62 (19.1)
Algo ac.	437 (46.0)	28 (21.1)	17 (53.1)	15 (38.5)	88 (48.4)	142 (43.7)
Algo desac.	178 (18.7)	75 (56.4)	13 (40.6)	18 (46.2)	68 (37.4)	70 (21.5)
Total desac.	24 (2.5)	24 (18.0)	1 (3.1)	1 (2.6)	6 (3.3)	11 (3.4)
NS/NR	222 (23.4)	3 (2.3)	--	4 (10.3)	9 (4.9)	40 (12.3)
Total	950 (100.0)	133 (100.0)	32 (100.0)	39 (100.0)	182 (100.0)	325 (100.0)

Sin embargo, aun en los sectores entre los cuales la mayoría está algo o totalmente en desacuerdo, un porcentaje considerable (38,5% de los defensores públicos y 21,1% de los jueces) está algo de acuerdo, lo que, en definitiva, termina por volcar la balanza a favor de la opinión de que las presiones suelen incidir en los fallos judiciales. Obviamente esto no constituye ninguna demostración fáctica de las influencias extralegales sobre la función judicial, pero señala un cuestionamiento de la confianza que conceden los entrevistados a la independencia con que se ejerce aquélla. Este cuestionamiento es tanto más digno de tomarse en consideración cuanto que de él participan porcentajes importantes de los jueces y funcionarios del Ministerio Público, responsables directos de los fallos judiciales.

2 Carrera Judicial

En la organización del Poder Judicial existen ya suficientes normas que permiten afirmar que hay una regulación de la carrera del personal de apoyo y administrativo. Procedimientos, órganos y competencias se hallan definidos, de modo que operan efectivamente un escalafón y criterios objetivos de evaluación, de selección, nombramiento y promoción de dichas categorías de personal.

En cuanto a los funcionarios que administran justicia, existen normas preponderantemente consuetudinarias y pautas administrativas y son muy escasas las normas legales. Por eso, podría afirmarse que existe una carrera judicial regulada de hecho, y precisamente por serlo así, hay ámbitos en la selección,

nombramiento, promoción y remoción de los funcionarios judiciales expuestos a decisiones inspiradas en el paternalismo, en la apreciación subjetiva y en las relaciones interpersonales no sujetas a esquemas organizativos racionales.

Lo anterior constituye un factor importante de política interna del Poder Judicial, puesto que proporciona un marco ampliamente flexible a la Corte Suprema en el ejercicio de las potestades inherentes a la administración de personal, que seguramente no carece de ventajas, pero que acarrea simultáneamente los inconvenientes de la falta de una carrera clara y rigurosamente regulada.

3. **Política Criminal**

A pesar de las numerosas investigaciones efectuadas en el plano normativo y de la creación de importantes instituciones que han logrado mejoras considerables del sistema de justicia costarricense, no existe aún una definida 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 compenentes. Una vez establecida, se precisa elaborar una estrategia para su aplicacion, evaluación y revision periódicas. Asimismo se impone la implantación de mecanismos de coordinación, tanto entre los diversos sectores del sistema como en el interior de cada uno de ellos (como ejemplos pueden mencionarse la actual dispersión de los esfuerzos policiales entre diversos Ministerios y Poderes y la ausencia de estrategias comunes en materia de prevención).

Las encuestas realizadas en el marco de este estudio suministran datos valiosos para iniciar la necesaria tarea de la determinación de una "política criminal". Dichos datos se refieren a la policía, al sistema penitenciario y al conjunto del sistema penal.

a) Policía

En primer lugar hay que resaltar que las policías administrativas del país, por la forma como se concibieron, regularon y estructuraron después de la abolición del ejército, presentan como característica importante ser un "híbrido" entre ejército y policía (ver anexo 4). Híbrido que hereda los vicios e indefiniciones del desaparecido ejército y los cuerpos policiales de ese entonces, creados como ahora, para funciones específicas y sectoriales.

En ese sentido se da una atomización de cuerpos policiales, dispersos y adscritos a varios ministerios y con tareas que se traslapan entre sí, sin que exista coordinación en las funciones compartidas y además con responsabilidad sobre la seguridad nacional, que en otros países corresponde al ejército.

La hibridación mencionada, el desconocimiento generalizado sobre las funciones de un ejercito y el mito de un pais sin militares, han creado una confusión nacional e incompresion de las tareas policiales y aquéllas de seguridad que no ha permitido definir las politicas en el campo policial ni una organización efectiva.

Esa incompresión de las funciones permite que ante una pregunta sobre la necesidad de crear un cuerpo, que tiene claras connotaciones de ejército, para el cuido de las fronteras (ver cuadro 79), se recibiera un alto porcentaje de respuesta favorables a su creación.

CUADRO No. 79

Opinión sobre la creación de un cuerpo policial para la vigilancia de fronteras

Cuerpo para fronteras	Nac. N (%)	Jueces N (%)	Fiscales N (%)	Def.Púb. N (%)	Abogados N (%)
· muy de ac.	443 (46.6)	80 (60.2)	20 (62.5)	16 (41.0)	47 (25.8)
· acuerdo	376 (39.4)	33 (24.8)	10 (31.5)	19 (48.7)	76 (41.8)
· desac.	60 (6.3)	5 (3.8)	- -	19 (2.6)	28 (15.4)
· muy desac.	27 (2.8)	9 (6.8)	2 (6.3)	2 (5.1)	8 (4.4)
· NS/NR	44 (4.6)	6 (4.5)	- -	1 (2.6)	23 (12.6)

Pero, a la pregunta sobre cuáles debieran ser las actividades de la policía, la vigilancia de las fronteras recibe un escaso porcentaje de respuestas (3.2% del público, 2.6% de los defensores y 2.2% de los abogados), lo que supuestamente contradice la opinión anterior.

Es muy posible que aparte del desconocimiento mencionado, tambien el problema fronterizo Costa Rica-Nicaragua que se agudiza en el periodo de la encuesta, produzca un sesgo en las respuestas primeras; o bien, que hay una clara visión sobre la necesidad de separar las funciones policiales de las de seguridad nacional.

La confusión entre ejército y policía es aún mayor cuando se pregunta sobre los recursos necesarios para el trabajo de la policía y se incluyen equipos de tipo militar (ver cuadro 80).

CUADRO No. 80

Opinión sobre el equipo que debería poseer la policía

Equipo Policía	Nac. N (%)	Jueces N (%)	Fiscales N (%)	Def. Púb. N (%)	Abogados N (%)
Revólver.pistola					
Nec.	908 (95.6)	128 (96.2)	31 (96.9)	36 (92.3)	175 (95.6)
Innec.	27 (2.8)	4 (3.0)	13 (3.1)	2 (5.1)	1 (0.5)
Ametralladora					
Nec.	466 (49.1)	51 (88.3)	12 (37.5)	10 (25.6)	67 (36.8)
Innec.	427 (44.9)	77 (57.9)	19 (59.4)	24 (61.5)	97 (53.3)
Eq. antimotines					
Nec.	514 (54.6)	95 (71.4)	23 (71.9)	23 (54.0)	131 (72.0)
Innec.	296 (31.2)	34 (25.6)	7 (21.9)	13 (33.3)	40 (22.0)
Eq.bélico antiaéreo					
Nec.	360 (37.4)	26 (19.5)	9 (28.4)	7 (17.9)	44 (24.2)
Innec.	442 (46.5)	101 (75.9)	22 (68.8)	25 (74.4)	124 (68.1)
Eq. combate					
Nec.	403 (42.4)	32 (24.1)	6 (18.8)	9 (23.1)	47 (25.8)
Innec.	449 (47.3)	96 (72.2)	24 (75.0)	27 (69.2)	121 (66.5)
Entrena.militar					
Nec.	636 (66.9)	76 (57.1)	16 (50.0)	21 (53.8)	111 (61.0)
Innec	256 (26.4)	52 (39.1)	16 (50.0)	16 (41.0)	57 (31.3)
Transporte					
Nec.	935 (98.4)	. .	. .	. .	. .
Innec.	6 (6.0)	. .	. .	. .	. .

NOTA: Se omitieron de este cuadro todas aquellas personas que no opinaron. Sin embargo, sus repuestas se reflejan en los porcentajes presentados en el cuadro.

Allí se nota que las respuestas al uso de instrumentos más aptos para el cumplimiento de las labores policiales (revólver y equipo antimotines) apuntan hacia su necesidad, pero cuando se plantea la necesidad de recursos más sofisticados de tipo militar

(v.g. ametralladoras, equipo antiaereo y equipo de combate), las respuestas se inclinan a señalar que son inncesarios.

En cuanto a la necesidad de profesionalizar la policia (ver cuadro 81) se nota una tendencia muy marcada a no preferir el cambio sistematico de estos funcionarios públicos en cada cambio de gobierno, práctica usual en el pais en aquellos cuerpos policiales no protegidos por el Servicio Civil. Así, de las opiniones de los encuestados que no participan en la administracion de justicia, sólo un 22.2% considera necesario el cambio, en contra de un 72.1% que propugna por la estabilidad y la profesionalización. Es más clara aún entre los que participan en la administracion de justicia la opinion de que es necesaria la profesionalización (97.4% de los defensores públicos, 96.9% de los fiscales, 93.2% de los jueces y 89% de los abogados).

CUADRO NO. 81

Opinión sobre el cambio periódico de los efectivos policiales vs profesionalización y estabilidad

Polit. gob al poder	Nac. N (%)	Jueces N (%)	Fiscales N (%)	Def.Púb. N (%)	Abogados N (%)
· cambio pol.	211 (22.2)	5 (3.8)	- -	1 (2.6)	8 (4.4)
· profes.est.	685 (72.1)	124 (93.2)	31 (96.9)	38 (97.4)	162 (89.0)
· NS/NR	54 (5.7)	4 (3.0)	1 (3.1)	- -	12 (6.6)

Es interesante notar que la opinión generalizada de los sectores encuestados en cuanto a cuáles debieran ser las actividades de la policía, es la que debería dedicarse a la prevención (trabajo con jóvenes), a la vigilancia del tránsito y a investigar delitos (ver cuadro 82), y se destáca la primera como la mas importante.

En conclusión, las opiniones de los ciudadanos y de los actores del sistema se orientan hacia la idea de una separación de funciones entre la seguridad ciudadana y la seguridad nacional, comprendida en esta última la vigilancia de fronteras, y hacia el concepto de una policía profesional y estable, dedicada principalmente a tareas policiales tradicionales. Esto plantea opciones políticas que no han sido todavía adoptadas.

CUADRO No. 82

Opinión sobre las actividades de la policía

Actividad	Nac. N (%)	Jueces N (%)	Fiscales N (%)	Def.Púb. N (%)	Abogados N (%)
· prevención	359 (37.8)	71 (53.8)	17 (53.1)	24 (61.5)	95 (52.2)
· invest.del.	169 (17.8)	17 (12.8)	5 (15.6)	4 (10.3)	19 (10.4)
· vig. front.	30 (3.2)	- -	- -	1 (2.6)	4 (2.2)
· socor. vict.	43 (4.5)	1 (0.8)	- -	- -	3 (1.6)
· vig. trans.	162 (17.1)	26 (19.5)	7 (21.9)	7 (17.9)	31 (17.0)
· buscar del.	41 (4.3)	6 (4.5)	- -	1 (2.6)	5 (2.7)
· prob.famil.	72 (7.6)	2 (1.5)	- -	2 (5.1)	1 (0.5)
· muitar	25 (2.6)	- -	- -	- -	1 (0.5)
· dar inform.	14 (1.5)	3 (2.3)	2 (6.3)	- -	- -
· NS/NR	35 (3.7)	7 (5.3)	1 (3.1)	- -	23 (12.6)

b) Sistema penitenciario

No obstante el énfasis que se le ha dado al tratamiento para la rehabilitación del delincuente y que el modelo costarricense es uno de los mejores de América Latina, en las encuestas hechas tanto al público como a los operadores del sistema de administracion de justicia, las respuestas parecen indicar que ese objetivo no se está cumpliendo con el actual sistema y que debería cumplirse.

Al preguntarse a los sectores entrevistados si los objetivos del sistema penitenciario no se cumplen y si no fuera asi, si se debieran cumplir, las opiniones (cuadro 83) expresan que la prisión en Costa Rica esta reproduciendo la criminalidad de los internos porque allí se pervierten. El 53.3% del público, el 46.6% de los jueces, el 50.0% de los fiscales, el 56.1% de los defensores y el 50.5% de los abogados señalan que eso es lo que sucede con el sistema actual, mientras que no se cumple con la rehabilitación del delincuente. Apenas 25.7% del público, 22.6% de los jueces, 13.7% de los abogados, 10.3% de los defensores públicos y 9.4% de los fiscales creen que ésta se cumple.

CUADRO No. 83

Cumplimiento de los objetivos del sistema penitenciario

Objetivos	Nac. N (%)	Jueces N (%)	Fiscales N (%)	Def.Púb. N (%)	Abogados N (%)
ACTUAL					
· pervertir delincuente	506 (53.3)	62 (46.6)	16 (50.0)	22 (56.1)	92 (50.5)
· castigar	576 (50.1)	95 (71.4)	20 (62.5)	26 (66.7)	98 (53.8)
· proteger sociedad	399 (42.0)	64 (48.1)	15 (46.9)	19 (48.7)	82 (45.1)
· disminuir criminalidad	257 (27.1)	25 (18.8)	3 (9.4)	2 (5.1)	22 (12.1)
· rehabilitar delinc.	244 (25.7)	30 (22.6)	3 (9.4)	4 (10.3)	25 (13.7)
· otro	- -	1 (0.8)	1 (3.1)	1 (2.6)	2 (1.1)
IDEAL					
· rehabilitar delincuente	605 (63.7)	97 (72.9)	27 (84.4)	32 (82.1)	142 (78.0)
· disminuir criminalidad	604 (63.6)	98 (73.7)	27 (84.4)	33 (84.6)	147 (80.8)
· proteger sociedad	460 (48.4)	49 (36.8)	14 (43.8)	14 (35.9)	84 (46.2)
· castigar	400 (42.1)	33 (24.8)	11 (34.4)	11 (28.2)	73 (40.1)
· pervertir delincuente	61 (6.4)	3 (2.3)	- -	1 (2.6)	3 (1.6)
· otro	- -	8 (6.0)	- -	38 (97.4)	5 (2.7)

Se desprende de las opiniones vertidas que el funcionamiento no cumple con las expectativas para el cual fue creado y que se hace necesario no sólo una revisión de objetivos sino una definicion de la politica sobre criminalidad del Estado en lo referente, en este caso, al sistema penitenciario adscrito a la Dirección de Adaptación Social del Ministerio de Justicia.

c) Politica criminal general

En cuanto a las prioridades para atacar el problema de la delincuencia (ver cuadro 84), la opinión de los sectores entrevistados es que se vuelve necesaria la creación de programas de prevención del delito; así opinan 87.2% de los defensores públicos, 54.1% de los jueces, 53.1% de los fiscales y un 23.1% de los ciudadanos. Sin embargo, la mayor parte de los ciudadanos consideró que la forma de atacar el problema de la delincuencia era aumentando la severidad de las penas (46.3%).

No es despreciable la opinion de que el problema podria ser resuelto con el aumento del numero de policias (25.0% de los fiscales, 18.8% de los jueces, 17.0% de los abogados, 17.1% del publico y 12.8% de los defensores publicos).

CUADRO No. 84

Prioridades para atacar el problema de la delincuencia

Prioridades	Nac. N (%)	Jueces N (%)	Fiscales N (%)	Def.Púb. N (%)	Abogados N (%)
· aum. sev. pen.	440 (46.3)	24 (18.0)	5 (515.6)	· -	35 (19.2)
· progr.prev.	219 (23.1)	72 (54.1)	17 (53.1)	34 (87.2)	103 (56.6)
· aum.policía	162 (17.1)	25 (18.8)	8 (25.0)	5 (12.8)	31 (17.0)
· más cárceles	56 (5.9)	4 (3.0)	1 (3.1)	· ·	2 (1.1)
· progr.rehab.	51 (5.4)	4 (3.0)	1 (3.1)	·	6 (3.3)
· otro	1 (0.1)	2 (1.5)	· ·	· ·	2 (1.1)
· NS/NR	21 (2.2)	2 (1.5)	· ·	· ·	3 (1.6)

II. PROBLEMAS RELACIONADOS CON LAS CARACTERISTICAS PROPIAS DEL SISTEMA DE JUSTICIA

Se ha indicado en varias ocasiones que los objetivos fundamentales de un sistema de justicia moderno y democrático son su accesibilidad, independencia, justicia y eficiencia. Los tres primeros constituyen, según la mayoría de los estudios realizados sobre el tema, los principales indicadores que permiten evaluar la eficiencia del sistema. Como ya se ha analizado el problema de la independencia del mismo, se examinan ahora los otros dos.

A. ACCESO AL SISTEMA DE JUSTICIA

La accesibilidad al sistema de justicia será más o menos fácil en la medida en que el público conozca el contenido de la ley, esté informado sobre las instituciones a las que tiene que acudir en un caso concreto y tenga posibilidades de hacerlo. Esto último significa que el sistema no establezca discriminaciones por razones sociales, políticas, económicas, de nacionalidad o sexo, y que además el costo social o económico no represente una barrera infranqueable para los posibles usuarios.

En el caso de Costa Rica, la Constitución Política y la Ley establecen formalmente las garantías suficientes para que todo individuo pueda acudir a los tribunales en materia penal. Sin embargo, en la realidad, esta posibilidad se ve limitada por diversos factores.

1. Información al público y conocimiento del sistema

En Costa Rica, no existe un mecanismo destinado a ofrecer información sistemática y permamente a la comunidad en materia legal. Ningún órgano del Estado ni ningun otro grupo organizado, 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 prevaleciera la opinion de que la mayoría de los ciudadanos desconoce sus derechos ante la ley. Así lo manifestó el 54.1% de los reos, el 59% del público, el 69.1% de los jueces, el 75.1% de los fiscales y el 82.1% de los defensores. Resulta interesante que fueran los defensores los más críticos en este aspecto, pues son ellos los que tienen un contacto mas directo con las personas acusadas de un delito.

El conocimiento de la ley será más accesible al público en tanto que ésta sea clara y simple. Como ya anteriormente se indicó la mayoría de los entrevistados manifestaron desacuerdo en lo que respecta a la claridad de las leyes y los procedimientos.

En general, los ciudadanos no suelen conocer las leyes vigentes en el país, pero la situación pareciera mejorar para aquellos en cuanto al conocimiento de los derechos que poseen en caso de ser acusados ante el sistema de justicia. La opinión que

prevaleció es que siempre o casi siempre el inculpado conoce sus derechos (59.4% de los jueces, 56.3% de los fiscales y 56.4 de los defensores). Asimismo, más de las tres cuartas partes de estos funcionarios opino que el acusado siempre o casi siempre conoce sus cargos (85.7% de los jueces, 84.6% de los defensores, y el 84.4% de los fiscales) (vease cuadro 85).

CUADRO No. 85

Conocimiento de derechos y cargos de parte de los acusados por un delito

	JUECES N (%)	FISCALES N (%)	DEFENSORES N (%)
ACUSADO CONOCE SUS DERECHOS			
· siempre	28 (21.1)	8 (25.0)	7 (17.9)
· casi siempre	51 (38.3)	10 (31.3)	15 (38.5)
· casi nunca	46 (34.6)	11 (34.4)	15 (38.5)
· nunca	3 (2.3)	2 (6.3)	1 (2.6)
· NS/NR	5 (3.8)	1 (3.1)	1 (2.6)
ACUSADO CONOCE SUS CARGOS			
· siempre	51 (38.3)	14 (43.8)	11 (28.2)
· casi siempre	63 (47.4)	13 (40.6)	22 (56.4)
· casi nunca	13 (9.8)	4 (12.5)	4 (10.3)
· nunca	2 (1.5)	1 (3.0)	1 (2.6)
· NS/NR	4 (3.0)	-	1 (2.6)

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 manifestó no conocer al Juez de Ejecución

de la Pena (68.3%), al Procurador de Derechos Humanos o al Procurador Constitucional (72.9%) ni al Defensor de los Reos (84.3%).

Entre los que manifestaron conocer a los indicados funcionarios los mas útiles para ellos eran: en un primer grupo los procuradores y el Defensor y, en un segundo grupo, los procuradores, defensores y el Juez de Ejecución de la Pena. Respecto de estos funcionarios, el motivo de su utilidad residia principalmente en que ayudaban a elevar el nivel de vida de los internos.

2. Confianza en el sistema de justicia

La imagen que los ciudadanos tienen de la justicia y de la integridad de los principales actores del sistema de justicia, es un factor condicionante para el acceso a dicho sistema. Sólo si los ciudadanos confian 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 estos produzcan reflejen tales valores, aceptaran eventualmente recurrir al mismo.

La encuesta nacional revelo que entre el público prevaleció la opinión de que las sentencias no siempre son justas (77.3%). Esta limitacion en cuanto a su justicia tambien fue indicada por la mayoría de los abogados (96.1%), fiscales (93.8%), defensores públicos (92.3%) y jueces (75.9%). Asimismo, al preguntarse si se consideraba que las sentencias o decisiones judiciales estaban decididas de antemano, la mayoría de los entrevistados sólo se mostró en desacuerdo con la afirmación (93.7% fiscales, 87.9% jueces, 70.3% abogados, 61.3% defensores, 42.2% público), en algo de acuerdo o en total acuerdo (60% de los reos). De lo anterior cabe deducir que únicamente se tiene una confianza restrigida en cuanto a la justicia de las sentencias.

Sin embargo, entre los funcionarios judiciales entrevistados (jueces, fiscales y defensores públicos), así como entre los abogados, prevaleció la opinión de que los magistrados, jueces y alcaldes aplicaban las leyes correctamente "siempre" o "casi siempre" (vease cuadro 86). Ello resulta interesante, pues pareciera implicar que para dichas personas, la justicia o injusticia de una sentencia no está intimamente relacionada con la correcta o incorrecta aplicacion de la ley por parte del juzgador.

No obstante prevalecer la opinion de que los magistrados, jueces y alcaldes aplican las leyes correctamente, la mayoría de las personas en los sectores encuestados consideró que existía corrupcion en el sistema judicial costarricense (61% de los reos, 56.3% de los fiscales, 52.3% del público, 51.3% de los defensores y 46.6% de los jueces).

CUADRO No. 86

Aplicación correcta de las leyes
por magistrados, jueces y alcaldes

	Jueces N (%)	Fiscales N (%)	Defensores N (%)	Abogados N (%)
1. Magistrados				
· siemprc	58 (43.6)	9 (28.1)	8 (20.5)	43 (23.6)
· casi siempre	69 (51.9)	23 (71.9)	29 (74.4)	133 (73.1)
· casi nunca	2 ([illegible].5)	- -	1 (2.6)	4 (2.2)
· nunca	- -	- -	1 (2.6)	2 (1.1)
· NS/NR	4 (3.0)	- -	- -	
2. Jueces				
· siempre	45 (33.8)	7 (21,9)	2 (5.1)	20 (11.0)
· casi siempre	83 (62.4)	24 (75,0)	36 (92.3)	156 (85.7)
· casi nunca	1 (0.8)	1 (3,1)	- -	5 (2.7)
· nunca	- -	- -	- -	- -
· NS/NR	4 (3.0)	- -	1 (2.6)	1 (0.5)
3. Alcaldes				
· siempre	45 (33.8)	6 (18.8)	- -	18 (9.9)
· casi siempre	82 (61.7)	23 (71.9)	1 (2.6)	146 (80.2)
· casi nunca	3 (2.3)	2 (6.3)	34 (87.2)	15 (8.2)
· nunca	- -	1 (3.1)	2 (5.1)	1 (0.5)
· NS/NR	3 (2.3)	- -	2 (5.1)	2 (1.1)

Las principales causas de corrupción señaladas fueron en primer lugar el soborno (63.6% de los defensores públicos, 68.5% de reos, 59.7% de jueces, 57.8% del público, 50% de fiscales y 43.2% de abogados) y en segundo lugar el favoritismo por relaciones de amistad, familiares o compadrazgo político (33.3% de fiscales, 26.1% de abogados, 14.5% de jueces, 12.7% de reos, 10% de defensores públicos y 3.2% del público).

Asimismo, la mayoría del público (72.5%), de los defensores públicos (66.6%) y la mitad de los abogados (50%) expresaron que la justicia favorece más a los ricos que a los pobres. La mayoría de los jueces (70.6%) y de los fiscales (53.1%) están en desacuerdo con tal afirmación.

La igualdad de acceso al sistema de justicia fue también cuestionada por la mayoría de los abogados (54.9%) y de los defensores públicos (53.9%). Sin embargo, la mayoría del público (57.6%), de los jueces (63.9%) y sorpresivamente de los reos (53.6%), manifestaron estar en total o parcial acuerdo con la afirmación de que todos los costarricenses tienen iguales posibilidades de hacer uso de la justicia (véase cuadro 87). Puede ser que para esta percepción influya el hecho de que en Costa Rica, la defensa pública está debidamente garantizada. Confirma esta percepción el hecho de que en la encuesta de reos, el 75.7% de ellos manifestó el haber sido defendido por un defensor público.

Resulta sin embargo interesente señalar que en todos los sectores predominó la opinión de que el acceso a los tribunales era fácil. Esto pareciera ser contradictorio si se recuerda que anteriormente se indicó que había prevalecido el criterio de que las leyes y procedimientos penales no eran claros y que en general el costarricense no conocía la ley. Aquellos que indicaron dificultad en recurrir al sistema de justicia, manifestaron, como mayores causas de obstáculo, los trámites excesivos y lo oneroso de los mismos.

La confianza que la población de un país posee respecto al sistema de justicia, también puede medirse examinando el recurso potencial o concreto que los ciudadanos están dispuestos a hacer -o hacen- del mismo. Así, en la encuesta nacional, se preguntó sobre el uso y la posibilidad de acudir a las autoridades del sistema. La mayoría del público entrevistado (84.4%) manifestó no haber acudido en busca de ayuda de la policía en el último año. Los que lo hicieron fue principalmente por motivo de robo. Asimismo, la mayoría (84.4%) manifestó no haber tenido relación con ninguna oficina o funcionario del sistema judicial. Los que lo hicieron recurrieron principalmente a las alcaldías, en segundo lugar a los tribunales superiores y en tercer lugar a los juzgados, primordialmente como testigos o para defender sus derechos.

CUADRO No. 87

Acceso al sistema de justicia

	Nac. N (%)	Juec. N (%)	Fisc. N (%)	Defens. N (%)	Abog. N (%)	Reos N (%)
Igualdad de acceso						
acceso						
· total ac.	107 (11.3)	27 (20.3)	4 (12.5)	3 (7.7)	9 (4.9)	47 (14.5)
· algo ac.	440 (46.3)	58 (43.6)	12 (37.5)	15 (38.5)	71 (39.0)	127 (39.1)
· algo desac.	286 (30.1)	36 (27.1)	11 (34.4)	20 (51.3)	83 (45.6)	89 (27.4)
· total desac.	49 (5.2)	10 (7.5)	5 (15.6)	1 (2.6)	17 (9.3)	45 (13.8)
· NS/NR	68 (7.2)	2 (1.5)	· ·	· ·	2 (1.1)	17 (5.2)
Facilidad de acceso						
· fácil	424 (44.6)	93 (69.9)	21 (65.6)	24 (61.5)	119 (65.4)	· ·
· difícil	400 (42.1)	29 (21.8)	9 (28.1)	12 (30.8)	57 (31.3)	· ·
· NS/NR	126 (13.3)	11 (8.3)	2 (6.3)	3 (7.7)	6 (3.3)	· ·

El hacer uso de los servicios de un abogado también fue algo excepcional ya que en el último año solo el 15.2% de la población entrevistada lo hizo. De estos, la mayoría (68.2%) manifestó que recurriría de nuevo a un abogado en caso de tener que resolver un asunto.

El recurrir a los tribunales también puede estar condicionado a las posibilidades que tengan los ciudadanos de resolver entre ellos mismos los conflictos que se producen, mediante arreglos extrajudiciales. En la encuesta nacional mas de la mitad, de los que acudieron a un abogado, indicó que éste no les había recomendado ningún tipo de arreglo extrajudicial. Pero de aquéllos a quienes el abogado recomendó el arreglo, 77.3% lo acepto.

Valga asimismo agregar, que el público no se mostro nada optimista con la posibilidad de llegar a resolver un conflicto sin necesidad de recurrir a la justicia. El 77.6% manifestó no haber solucionado conflictos de manera extrajudicial. De lo anterior, puede deducirse que el costarricense prefiere recurrir al sistema de justicia en caso de conflictos y que el empleo de métodos extrajudiciales para la solución de los mismos no es de uso frecuente.

3. Costo del recurso y del acceso

Con frecuencia, el costo elevado de los procedimientos judiciales representa la principal dificultad del acceso a la justicia. Entre tales gastos, los honorarios de los abogados representan una carga de primera importancia.

Según los datos de la encuesta nacional, de los 144 casos en que los ciudadanos hicieron uso de los servicios de un abogado, para algún asunto penal, 21 los estimaron muy altos, 26 altos, 33 bajos y 10 muy bajo (54 no respondieron a la pregunta). Tales resultados demostrarían una opinión dividida dentro del público. Diferente es la apreciación de la población penal encuestada: de los 325 reos entrevistados, 147 consideraron los honorarios de los abogados muy caros, 92 los estimaron normales y 7 baratos (79 no respondieron a la pregunta). Por tratarse de una población proveniente principalmente de los estratos de bajos recursos, pareciera que el costo de un abogado les resulta excesivamente elevado.

Curiosamente divididos aparecen también los resultados de las encuestas relativas a la comparación de los honorarios de los abogados con los de otros profesionales. Mientras el 41.0% del público que hizo uso de un abogado los estima más caros, tal opinión no es compartida por los profesionales en derecho quienes, según su ocupación, califican predominantemente sus honorarios como similares a los percibidos por otros profesionales. Tal es la opinión del 38.3 por ciento de los jueces, del 37.5 por ciento de los fiscales, del 41.0 por ciento de los defensores públicos y del 46.2 por ciento de los abogados. Además, la proporción de los entrevistados que considera tales honorarios más baratos que el de otros profesionales es pequeña (véase cuadro 88).

La opinión entre los entrevistados resulta aún más dividida en cuanto a su percepción del costo de otros gastos procesales (timbres, papeles, etc.). Mientras el 51% de los ciudadanos que hicieron uso de un abogado lo considera como alto o muy alto, el 60.9% de los jueces, el 63.1% de los abogados, el 76.9% de los defensores públicos y el 78.1% de los fiscales lo estima normal.

CUADRO No. 88

Comparación del costo de los honorarios de un abogado con los de otros profesionales

	Nacional		Jueces		Fiscales		Def.Públicos		Abogados	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Más caro	59	41.0	39	29.3	8	25.0	9	23.0	36	19.8
Similar	46	31.9	51	38.3	12	37.5	16	41.0	84	46.2
Mas barato	11	7.6	11	8.3	5	15.6	7	17.9	49	26.9
NS/NR	28	19.4	32	24.1	7	21.9	7	17.9	13	7.1
Total	144	100.0	133	100.0	32	100.0	39	100.0	182	100.0

El establecimiento de nuevas tarifas minimas para los servicios de un abogado a mediados de 1986 (que según diversas opiniones ya venían siendo aplicadas informalmente) se traduce con gran probabilidad en un encarecimiento real del costo de la justicia. Las estimaciones realizadas en el estudio demuestran que mientras el aumento nominal de las tarifas minimas fue superior a un 200 por ciento entre 1982 y 1986, la inflación en el mismo periodo considerado se elevó en un 148 por ciento, lo cual se traduce en un encarecimiento en términos reales (superior al ritmo de inflacion) de los servicios de abogacía.

B. RESPETO A LAS GARANTIAS FUNDAMENTALES

En términos generales, el sistema de administración de justicia costarricense presenta un buen estado de cumplimiento de las garantías fundamentales, como el principio de legalidad, el de debido proceso y el de defensa.

Para ilustrar lo anterior, conviene recalcar que en Costa Rica no existen tribunales especiales ni fueros de excepción. También ejemplifica el efectivo cumplimiento de las garantías la existencia de una verdadera defensa pública, que asegura que todo ciudadano tendrá a su alcance los medios legales de afrontar un proceso penal.

Los distintos sectores que intervienen en la operación del sistema están mayoritariamente de acuerdo en que las leyes y procedimientos vigentes garantizan el acatamiento de los grandes principios y garantías. Así, como puede apreciarse en el cuadro No. 89, el 84.9% de los jueces, el 78.1% de los fiscales, el

69.2% de los defensores públicos y el 65.9% de los abogados, están algo de acuerdo o totalmente de acuerdo con esa tesis.

CUADRO No. 89

Leyes y Procedimientos Garantizan Principios

	Jueces N (%)	Fisc. N (%)	Def.púb. N (%)	Abog. N (%)
-total ac.	24 (18.0)	4 (12.5)	3 (7.7)	9 (4.9)
-algo ac.	89 (66.9)	21 (65.6)	24 (61.5)	111 (61.0)
-algo desac.	15 (11.3)	5 (15.6)	9 (23.1)	53 (29.1)
-total desac.	2 (1.5)	1 (3.1)	2 (5.1)	6 (3.3)
-NS/NR	3 (2.3)	1 (3.1)	1 (2.6)	3 (1.6)
	133 (100.0)	32 (100.0)	39 (100.0)	182 (100.0)

En todos esos sectores, los porcentajes de quienes se muestran totalmente en desacuerdo son, por el contrario, ínfimos; aunque no pueden desdeñarse los porcentajes de los que se muestran algo en desacuerdo entre los defensores públicos y los abogados, que son del orden del 23,1% y 29,1%. Esto último introduce un matiz de distinción entre jueces y fiscales, por un lado, y defensores públicos y abogados por el otro, que podría reflejar el distinto papel que, en los procedimientos, corresponde jugar a unos y otros. Jueces y fiscales desempeñan posiciones de dirección en casi todos los aspectos del proceso, y tienen potestades para la toma de decisiones, lo cual los suele ubicar en una condición activa en la que están menos expuestos a sufrir los efectos del quebrantamiento de principios y normas procesales. En cambio, defensores públicos y abogados, aún cuando estos últimos intervengan a favor de la parte actora civil, desempeñan un papel mas pasivo y estén excluidos del ejercicio de potestades decisorias; de allí que, en los casos en que las garantías no han sido acatadas plenamente, están lejos de ser los causantes de tales incumplimientos y más bien tienen altas posibilidades de sufrirlos. Esto podría hacer que tengan una percepción más sensible de las faltas de acatamiento de las garantías, y es lo que podría explicar aquel matiz de distinción. Sin embargo, no se trata más que de un matiz, ya que como se indicó previamente, en los cuatro sectores, las mayores concentraciones de datos se dan a favor de estar algo o totalmente de acuerdo con que las leyes y procedimientos

aseguran, en términos generales, el cumplimiento de las garantías fundamentales de la administración de justicia.

Lo anterior 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 el principio de inocencia. 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 sufrir anticipadamente 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.

Tales desviaciones adquieren todavía más significación, si se toma en cuenta que por el solo 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 reos (84.9%), de los defensores públicos (76.9%), de los abogados (65.4%), de los ciudadanos entrevistados (64.9%) y de los jueces (53,4%). Obviamente, los reos muestran una posición más tajante a causa de la percepción vivencial que de este aspecto tienen. Unicamente los fiscales opinan, en su mayoría, que esa marca no se produce (59.4%).

En conclusión, si bien el estado de cumplimiento de las garantías de la administración de justicia es bueno en Costa Rica, todavía dista de alcanzar una condición totalmente satisfactoria.

C. 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, aún efectuando cálculos numéricos, cómo determinar la valorización de la ganancia social que implica el bien justicia?

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 demas.

Teniendo en cuenta lo anterior, los parámetros que pueden contribuir a evaluar en forma aproximada la eficiencia del sistema de justicia pueden ser la celeridad de los procedimientos administrativos, el grado de satisfaccion del público con el servicio ofrecido y el nivel de accesibilidad del servicio al público en general.

1. **Celeridad**

En la opinión de la población en general y de los grupos involucrados en la administración de justicia, así como entre los internos del sistema penitenciario, existe un alto grado de consenso en cuanto a considerar que el sistema de justicia es lento. Agrupando a quienes están algo de acuerdo y a quienes estan totalmente de acuerdo en que opera lentamente, encontramos el 91,2% de los abogados, el 83,1% de los reos, el 82,8% de la encuesta nacional, el 75% de los fiscales, el 74,4% de los defensores públicos y el 69,9% de los jueces. Es significativo que los propios jueces, fiscales y defensores públicos, que son funcionarios del Poder Judicial y actores responsables del sistema, con un conocimiento interno del mismo, así como los abogados, quienes laboran diariamente en íntimo contacto con él, son todos de la misma opinión.

Esa opinión generalizada pareciera encontrar asidero en la realidad, ya que, como pudo verse anteriormente al describir el procedimiento penal y su dinámica de procesamiento de casos, la duración promedio real de los casos de instruccion formal excede el término normal de seis meses. Aunque es natural que dicho promedio sea superior a los seis meses, porque para su cálculo se toma en cuenta los casos de prórroga extraordinaria que llevan en sí la autorización para prolongar la instrucción por seis o doce meses, se conoce la existencia de casos en que el término de seis meses es excedido abiertamente sin una resolución de prórroga extraordinaria. Tambien en la tramitación de los recursos de casación la duración promedio excede claramente los términos legales.

Las causas de la lentitud pueden ser varias. Pareciera indudable que el incremento acentuado de casos que son puestos en conocimiento del Poder Judicial ha generado una "masificación" en la demanda de sus servicios, y a este problema dedicaremos el apartado siguiente.

Otra posible causa podría ser que los procedimientos se caracterizaran por una complicación de sus regulaciones que a su

vez produjera un entrabamiento en perjuicio de la celeridad. Sin embargo, las opiniones no son concluyentes en este punto. Una mayoría de los reos (81.6%), de los ciudadanos (75.6%), de los defensores públicos (51,3%) y de los abogados (50.6%) se inclina por estar de acuerdo con que la justicia es complicada, pero una mayoría de los fiscales y de los jueces opina lo contrario (62.6% y 54.9%, respectivamente). La situación se hace todavía más ambigua al observar que, dentro de los sectores de abogados y defensores públicos, la diferencia entre los que están de acuerdo, y los que están en desacuerdo, son muy reducidas: apenas 5,1% entre los defensores y 2,8% entre los abogados, a favor de los que opinan que es complicada.

Por ello, aunque se nota una orientación hacia el señalamiento de la existencia de complicación en el sistema de justicia, no hay indicios concluyentes que permitan afirmarlo sin dudas ni menos todavía erigirla en una de las causas de la lentitud del funcionamiento de dicho sistema.

2. Congestionamiento

Uno de los problemas que afronta el sistema de administración de justicia y que obstaculiza su eficiente funcionamiento, es el crecimiento excesivo de casos, al cual el Poder Judicial ha dado diversas respuestas, sin poder evitar, a pesar de ello, lo que se ha denominado una "masificación" de los servicios y cierto grado de saturación de algunos órganos. Se sabe que el Organismo de Investigación Judicial se ve imposibilitado de investigar muchos de los delitos que le son denunciados, especialmente en el rubro de delitos contra la propiedad, por su excesivo número y la falta de los recursos materiales y humanos.

Se ha señalado también que el personal del Ministerio Público no ha evolucionado en su crecimiento cuantitativo en la misma proporción en que ha aumentado el volumen de casos llegados a su conocimiento, aunque en 1986 se ha producido un incremento sustancial del número de funcionarios de dicho órgano.

En materia penal, podemos ver que, en los años en que han existido estadísticas judiciales (cuadro 90), la tendencia general ha sido el crecimiento, año con año, del número de casos, con ocasionales reducciones. Se dan esas disminuciones en 1978 y en 1982, y éste es, en forma curiosa, el año más agudo de la crisis económica del país, en que se podría suponer que habría mayores incentivos hacia el delito. Pero, por otra parte, en la medida en que la crisis afecta los recursos de la policía, puede haber sido el año en que se contó con menor capacidad de investigación por restricciones en los gastos.

Es interesante comparar el crecimiento del número de casos presentados en el cuadro 90 con las estadísticas que aparecen en la obra de Carlos José Gutiérrez (10). Hay que advertir que estas

últimas son menos confiables, por haber sido construidas con información suministrada directamente por los tribunales, antes de que el Poder Judicial tuviera un sistema regular de estadísticas judiciales, y se ha verificado una cierta tendencia de los tribunales a contar varias veces algunos asuntos. Si tomamos el número de casos ingresados en materia penal correspondientes a los años 1945 (5,760), 1955 (18,507) y 1965 (39,170), y los enfrentamos al año 1984 (61,520), encontramos una tendencia al crecimiento superior al crecimiento de la población, pues los datos arrojan un aumento de las entradas brutas de casos, de diez veces y media en todo el periodo, que ciertamente no guarda proporción con lo ocurrido con el número de habitantes del país.

CUADRO No. 90

Flujo de asuntos penales (1973-1985)

Año	Ents. Brut.	Ents. Nets.	Proc.	Desest.	Sobreseim.	Sent.
1973	-----	-----	----	----	7,400	5,060
1974	-----	-----	6,040	----	8,368	5,540
1975	36,871	-----	5,951	6,231	9,234	5,617
1976	50,469	26,000	5,343	7,157	9,777	5,027
1977	48,735	32,000	4,421	7,988	10,251	6,304
1978	45,872	30,500	4,303	7,101	11,468	6,386
1979	49,492	32,600	5,005	7,353	11,602	5,862
1980	54,234	35,750	5,573	8,033	11,651	6,836
1981	57,390	37,350	5,797	8,318	13,441	7,642
1982	56,571	34,160	5,636	7,914	11,942	7,143
1983	58,299	36,160	5,768	8,856	11,617	8,811
1984	61,520	36,900	6,046	10,666	10,894	8,855
1985	-----	37,850	6,551	9,115	11,250	7,371

NOTAS: Entradas brutas: esta cifra puede incluir duplicaciones. Para los años 1983, 1984 y 1985 también se calcularon por otro método, y resultan cifras diferentes en casi 2,000 casos; esas cifras fueron respectivamente: 34,364, 35,159, 35,563. En las desestimaciones de 1984, la cifra incluye los casos remitidos por el OIJ con reo ignorado, y es más correcto entonces restarles esa cantidad, lo cual da un resultado de 9,066. En las sentencias de 1983 y 1984 se toma en cuenta el número de sentencias en cada caso resuelto, pues se incluyen los casos con dos o más sentencias, por ejemplo, en un mismo caso con varios imputados puede sobrevenir una condenatoria y una absolutoria.

Fuente: Poder Judicial, "Estadísticas Judiciales", varios años.

Sin abundar en más datos sobre la materia penal ni sobre las otras materias, las cifras anteriormente mencionadas conducen fácilmente a mostrar el problema de las dimensiones voluminosas del incremento de casos que debe procesar el sistema. Aun cuando el Poder Judicial ha recurrido a incrementar el personal en ciertas áreas para hacer frente a esta situacion, no siempre el resultado es el de mantener su funcionamiento a la altura de las nuevas circunstancias. Aparte de que, desde un punto de vista puramente cuantitativo, no hay certeza de que los aumentos de personal sean suficientes, desde el punto de vista cualitativo puede haber un deterioro en la calidad del servicio por el reclutamiento acelerado de nuevos funcionarios, frecuentemente sin experiencia.

Pero los problemas que plantea el volumen excesivo de casos no afectan únicamente los recursos de personal. Todos los demás servicios y recursos, tales como capacidad de planta física, capacidad del Archivo Judicial para emitir certificaciones, capacidad de los departamentos técnicos del OIJ para rendir informes, y demás, se ven afectados, y se ha producido un deterioro general de la eficacia del sistema de administración de justicia, no siempre cuantificable.

D. SATISFACCION ANTE EL SISTEMA DE JUSTICIA

Después de haber analizado diversos problemas relacionados con el funcionamiento del sistema de justicia, se procede ahora a una evaluación general de los diversos subsectores que lo componen. Debe recordarse que el acceso a dicho sistema puede depender de la imagen, positiva o negativa, que sus posibles usuarios tengan del mismo.

1. Policía

La satisfacción ante las actividades de la policía puede medirse por la confianza que la población manifiesta tanto con respecto a esa institución como con el comportamiento de sus miembros en la realización de las tareas que les son encomendadas.

Al cuestionar a la muestra de la población si, en caso de ser testigo de un delito, avisaría a la policía, el 82.1% respondió afirmativamente. De este grupo y debido a la diversidad de cuerpos policiales existentes, la mayoría (56.2%) considera que recurriría en primer lugar a la Guardia de Asistencia Rural; en orden descendente, recurriría al OIJ (17.6%), a la Guardia Civil (5.6%), a la Policía Metropolitana (8.6%) o cualquiera de los cuerpos policiales (7.2%). Los motivos del porqué avisarían fueron muy variados, se mencionó en primer lugar su accesibilidad (44.5%), su eficacia (17.7%), la inexistencia de otro cuerpo policial cercano (8.6%), su capacitación (6.0%), y sus recursos y organización (0.9% respectivamente).

En cuanto a los que respondieron en sentido negativo, las razones invocadas fueron las siguientes: temor a represalias (69.9%), complicación del proceso o falta de deseo de relacionarse con la policía (8.9% cada una); ser asuntos ajenos en los que no se quiere involucrar (3.6%) y considerar que los cuerpos policiales no sirven para nada (5.4%).

A pesar de lo anterior, puede observarse que el 52.6% de la muestra se encuentra satisfecha de la actuación de la policía y la gran mayoría de la población acudiría a ella en casos de necesidad (93.5%).

Al analizar las relaciones de la policía con los ciudadanos nuevamente se observa una actitud positiva por parte de la población. Respecto a las características que definirían positivamente esta relación, la población opina que la policía coopera con la ciudadanía (76.7%), es amistosa (72.8%) y que los ciudadanos colaboran en las tareas que debe realizar la policía (52.8%).

Se nota que los criterios anteriores no son compartidos totalmente por el personal judicial, ni por los abogados. Estos sectores, aunque manifiestan una actitud positiva en lo que respecta a la cooperación con los ciudadanos, son mucho más críticos en cuanto a los otros dos criterios.

Lo anteriormente expuesto se refiere a las características que pudieran calificarse de positivas. En cuanto a las negativas (hostilidad, indiferencia y soborno) se observa la misma dicotomía entre la opinión pública y la de los actores del sistema.

En el cuadro 91 se presentan los datos anteriormente mencionados, desglosados por los sectores encuestados y por características positivas y negativas.

CUADRO No. 91

Características que definen la relación de la policía con los ciudadanos

A) CARACTERISTICAS POSITIVAS

	COOPERACION		AMISTAD		PARTICIPACION	
	Def	NoDef	Def	NoDef	Def	NoDef
	N (%)	N (%)	N (%)	N (%)	N (%)	N (%)
Nacional	729 (76.7)	162 (17.1)	692 (72.8)	183 (19.3)	502 (52.8)	282 (29.7)
Jueces	81 (60.9)	47 (35.3)	72 (54.1)	48 (36.1)	48 (36.1)	77 (57.9)
Fiscales	18 (56.3)	12 (37.5)	11 (34.4)	18 (56.3)	12 (37.5)	19 (59.4)
Def. Pub.	20 (51.3)	17 (43.6)	10 (25.6)	23 (59.0)	14 (35.9)	21 (53.8)
Abogados	114 (62.6)	57 (31.3)	72 (39.6)	95 (52.2)	75 (41.2)	91 (50.0)

B) CARACTERISTICAS NEGATIVAS

	HOSTILIDAD		INDIFERENCIA		SOBORNO	
	Def	NoDef	Def	NoDef	Def	NoDef
	N (%)	N (%)	N (%)	N (%)	N (%)	N (%)
Nacional	311 (32.7)	476 (50.1)	338 (35.6)	436 (45.9)	397 (41.8)	299 (31.5)
Jueces	42 (31.6)	86 (64.7)	69 (51.9)	57 (42.9)	64 (48.1)	49 (36.8)
Fiscales	10 (31.3)	21 (61.6)	18 (56.3)	12 (37.5)	14 (43.8)	11 (34.4)
Def. Pub.	13 (33.3)	23 (59.0)	21 (53.8)	11 (28.2)	23 (59.0)	13 (33.3)
Abogados	40 (22.0)	131 (72.0)	93 (51.1)	74 (40.7)	76 (41.8)	79 (50.0)

NOTA: Este cuadro no incluye datos sobre aquellas personas que no respondieron a estas preguntas.

Al evaluarse el trato de la policía respecto a varios grupos de la población costarricense, las respuestas indicaron que dicho trato es normal o amistoso en lo que se refiere a los grupos de víctimas de un delito, denunciantes, personas adineradas y personas pobres. Sin embargo, al preguntarse sobre grupos marginales (borrachos, prostitutas, homosexuales y vagabundos), se consideró que el trato es hostil, lo que hace pensar que existe una práctica discriminatoria entre los cuerpos policiales, hacia ciertos grupos marginados (cuadro 92).

CUADRO No. 92

Características del trato de la policía a diferentes tipos de personas

OPINION DE:	AMISTOSO N (%)	NORMAL N (%)	HOSTIL N (%)	NS/NR N (%)
A) TRATO A VICTIMA DE UN DELITO				
Pob. Nal.	186(19.6)	386(40.9)	193(20.3)	181(19.1)
Jueces	21(15.8)	78(58.6)	24(18.0)	10(7.5)
Fiscales	6(18.8)	20(62.5)	6(18.8)	--
Def. Púb.	11(28.2)	23(59.0)	3(7.7)	2(5.1)
Abogados	34(18.7)	111(61.0)	28(15.4)	9(4.9)
Reos	98(30.2)	119(36.6)	69(21.2)	39(12.0)
B) TRATO A DENUNCIANTE				
Pob. Nal.	266(28.0)	472(49.7)	62(6.5)	150(15.8)
Jueces	24(18.0)	92(69.2)	10(7.5)	7(5.3)
Fiscales	8(25.0)	24(75.0)	--	--
Def. Púb.	8(20.5)	29(74.4)	--	2(5.1)
Abogados	19(10.4)	134(73.6)	17(9.3)	12(6.6)
Reos	141(43.3)	126(38.8)	29(8.9)	29(8.9)
C) TRATO A PERSONA ADINERADA				
Pob. Nal.	599(63.1)	212(22.3)	10(1.1)	129(13.6)
Jueces	60(45.1)	62(46.6)	2(1.5)	9(6.8)
Fiscales	22(68.8)	10(31.3)	--	--
Def. Púb.	28(71.8)	7(17.9)	1(2.6)	3(7.7)
Abogados	95(52.2)	69(37.9)	7(3.8)	11(6.0)
Reos	263(80.9)	45(13.8)	2(0.6)	15(4.6)
D) TRATO A PERSONA POBRE				
Pob. Nal.	124(13.1)	605(63.7)	112(11.8)	109(11.5)
Jueces	8(6.0)	97(72.9)	18(13.5)	10(7.5)
Fiscales	1(3.1)	28(87.5)	3(9.4)	--
Def. Púb.	1(2.6)	31(79.5)	6(15.4)	1(2.6)
Abogados	9(4.9)	138(75.8)	23(12.6)	12(6.6)
Reos	29(8.9)	133(40.9)	151(46.5)	12(3.7)

CUADRO No. 92 (Continuado)

Características del trato de la policía a diferentes tipos de personas

OPINION DE:	AMISTOSO N (%)	NORMAL N (%)	HOSTIL N (%)	NS/NR N (%)
E) TRATO A BORRACHO				
Pob. Nal.	101(10.6)	346(36.4)	396(41.7)	107(11.3)
Jueces	41(3.0)	60(45.1)	58(43.6)	11(8.3)
Fiscales	--	13(40.6)	17(53.1)	2(6.3)
Def. Púb.	1(2.6)	8(20.5)	29(74.4)	1(2.6)
Abogados	5(2.7)	73(40.1)	92(50.5)	12(6.6)
Reos	22(6.8)	88(27.1)	194(59.7)	21(6.5)
F) TRATO A VAGABUNDO				
Pob. Nal.	84(8.8)	351(36.9)	360(37.9)	154(16.2)
Jueces	2(1.5)	55(41.4)	66(49.6)	10(7.5)
Fiscales	--	10(31.3)	21(65.6)	1(3.1)
Def.Púb.	1(2.6)	10(25.6)	27(69.2)	1(2.6)
Abogados	5(2.7)	66(36.3)	99(54.4)	12(6.6)
Reos	17(5.2)	77(23.7)	208(64.0)	22(6.8)
G) TRATO A PROSTITUTA				
Pob. Nal.	143(15.1)	312(23.6)	224(23.6)	271(28.5)
Jueces	13(9.8)	59(44.4)	47(35.3)	14(10.5)
Fiscales	--	13(40.6)	18(56.3)	1(3.1)
Def.Púb.	1(2.6)	13(33.3)	21(53.8)	4(10.3)
Abogados	16(8.8)	61(33.5)	85(46.7)	20(11.0)
Reos	52(16.0)	80(24.6)	148(45.5)	45(13.8)
H) TRATO A HOMOSEXUAL				
Pob. Nal.	55(5.8)	262(27.6)	309(32.5)	324(34.1)
Jueces	4(3.0)	41(30.8)	71(53.4)	17(12.8)
Fiscales	--	7(21.9)	24(75.0)	1(3.1)
Def.Púb.	--	5(12.8)	32(82.1)	2(5.1)
Abogados	4(2.2)	45(24.7)	104(57.1)	29(15.9)
Reos	15(4.6)	78(24.0)	172(52.9)	60(18.5)

Siendo el OIJ el cuerpo policial encargado de la investigación de los delitos cometidos y el órgano auxiliar de los tribunales de justicia, se cuestionó a los jueces y a los fiscales sobre la satisfacción de estos funcionarios con la labor de apoyo que les presta. Las respuestas fueron positivas, ya que la mayoría de los jueces (63.9%) y fiscales (53.2%) consideran su labor satisfactoria. Sin embargo, es preocupante que 43.7% de los

fiscales, estrechamente ligados con el OIJ, encontraron su actuación poco satisfactoria o insatisfactoria.

2. Abogados

En la encuesta nacional, un 15.2% de los entrevistados manifestó haber sido cliente de un abogado en los últimos 12 meses. De ellos, un 34% aproximadamente requirió su intervención para la atención de asuntos judiciales, y un 64.6% aproximadamente para la atención de otra clase de asuntos. Los motivos mas frecuentes por los que recurrieron a contratar los servicios profesionales de un abogado fueron: la confección de una escritura, en su doble condición de abogado y notario (31.8%); la atención de asuntos de familia (19.2%) y la atención de causas penales (6.6% para la defensa y 11.8% para la acción civil resarcitoria o, en los delitos de acción privada, para la querella). Otros motivos numerosos fueron asuntos comerciales (8.6%) y accidentes (5.3%).

Es interesante notar que en la encuesta nacional un 65.3% de los ciudadanos manifestaron que acudirian de nuevo a un abogado y un 15.3% de la muestra respondió que tal vez lo haría. Solamente un 4.9% de ellos respondió categoricamente que no acudiría de nuevo. Ello revela que los servicios del abogado son considerados como necesarios por la mayor parte de la población.

Los propios profesionales, ubicados en los distintos sectores de la profesión (jueces 62.4%, fiscales 62.6%, y abogados 53.8%) manifestaron estar satisfechos o muy satisfechos del trabajo hecho por estos últimos, con excepción de los defensores públicos, de los cuales un 48.7% se muestra insatisfecho del trabajo de sus colegas en el ejercicio liberal de la profesion, lo que apenas es ligeramente superior a los otros defensores públicos que dicen estar satisfechos o muy satisfechos y que constituyen un 46.1% del sector (véase cuadro 93).

En cuanto al Colegio de Abogados organismo rector de la profesión del derecho, predomina la opinión de que cumple sus funciones. Efectivamente, así lo consideró un 31,6% de los jueces, un 23,6% de los abogados un 18,8% de los fiscales y un 17,9% de los defensores publicos. Otros aspectos, como el de que debe proyectarse socialmente, o el de que se le considera un club social, o la opinión de que es inoperante, entre otros, recogen porcentajes inferiores al 10%, con la excepción del sector de los defensores públicos en que un 17,9% opina que es inoperante, aunque, paradójicamente, un 12,8% considera que es necesario para el gremio. Por lo demas, es significativo que sólo un 8,2% de los abogados y un 3,8% de los jueces lo considera inoperante, mientras que ningún fiscal es de esa opinión (véase cuadro 94). Por otra parte, solamente un juez y cinco abogados lo consideran poco beligerante.

CUADRO No. 93

Grado de satisfacción sobre la labor de los abogados

	Jueces N (%)	Fisc. N (%)	Def. púb. N (%)	abog. N (%)
·muy satisf.	11 (8.3)	2 (6.3)	2 (5.1)	2 (1.1)
·satisfecho	72 (54.1)	18 (56.3)	16 (41.0)	96 (52.7)
·poco satisf.	40 (30.1)	9 (28.1)	17 (43.6)	71 (39.0)
·nada satisf.	6 (4.5)	1 (3.1)	2 (5.1)	7 (3.8)
·NS/NR	4 (3.1)	2 (6.3)	2 (5.1)	6 (3.3)
TOTAL	133 (100.0)	32 (100.0)	39 (100.0)	182 (100.0)

CUADRO No. 94

Opiniones sobre el Colegio de Abogados

	Jueces N (%)	Fisc. N (%)	Def. púb. N (%)	Abog. N (%)
·cumple func.	42 (31.6)	6 (18.8)	7 (17.9)	43 (23.6)
·debe proyec.soc.	9 (6.8)	3 (9.4)	1 (2.6)	16 (8.8)
·es club social	9 (6.8)	3 (9.4)	2 (5.1)	11 (6.0)
·necesario gremio	9 (6.8)	-	5 (12.8)	16 (8.8)
·podría ser mejor	6 (4.5)	-	-	13 (7.1)
·vigilar ética prof.	5 (3.8)	1 (3.1)	-	7 (3.8)
·inoperante	5 (3.8)	-	7 (17.9)	15 (8.2)
·poco beligerante	1 (0.8)	-	-	5 (2.7)
·otros	26 (15.9)	16 (50.0)	11 (28.2)	50 (27.5)
·NS/NR	21 (15.8)	3 (9.4)	6 (15.4)	6 (3.3)
TOTAL	133 (100.0)	32 (100.0)	39 (100.0)	182 (100.0)

3. Poder Judicial

En Costa Rica, entre los funcionarios judiciales y los abogados entrevistados prevaleció la opinión de que la actividad desarrollada por los jueces, fiscales de juicio, defensores públicos y personal subalterno del Poder Judicial era satisfactoria.

Como es facil de suponer, tanto los jueces y los fiscales como los defensores otorgaron el mayor porcentaje de satisfacción a las labores realizadas por su propio sector. Los defensores públicos fueron los que mas satisfacción indicaron en este aspecto (87.2%), seguidos muy de cerca por los jueces (85.7%). En un tercer lugar se situaron los fiscales (78.1%).

Por su parte, los abogados resultaron ser el sector más crítico. Indicaron satisfaccion con la labor de los funcionarios judiciales, pero en menor medida. Los jueces resultaron ser los más favorecidos con sus opiniones (63.1% para jueces, 54.9% para fiscales, 49.4% para defensores y 47.2% para el personal subalterno).

Sumando las opiniones de los cuatro sectores entrevistados en las encuestas, en términos generales, los funcionarios cuya labor fue reputada como la más satisfactoria fueron los jueces, en un segundo lugar se situaron los fiscales de juicio, en tercer lugar los defensores públicos y en cuarto lugar el personal subalterno (véase cuadro 95).

No obstante la satisfacción indicada con la actividad desarrollada por los funcionarios del Poder Judicial, la mayor parte de los defensores públicos (53.8%), de los abogados (54.9%), de los jueces (63.2%) y de los fiscales (65.6%) opinaron que, en general, el sistema de administración de justicia funciona en forma regular.

Llama la atención que, a pesar de que los funcionarios del Poder Judicial y los abogados consideraron que el funcionamiento del sistema de admistración de justicia no era óptimo, el 31.1% del público entrevistado que había tenido que recurrir en el último año a alguna oficina judicial manifestó que recurriría de nuevo al sistema y un 29.5% opinó que tal vez lo haría. Es muy posible que esta afirmación del público esté basada no sólo en la confianza que se pueda tener en el sistema establecido de administración de justicia, sino también en el hecho de que en Costa Rica, como ya se indicó anteriormente, el uso de mecanismos para la solución extrajudicial de conflictos es poco frecuente.

CUADRO No. 95

Grado de satisfacción con la actividad de los funcionarios judiciales

	Jueces	Fiscales	Defensores	Abogados
1. Con jueces				
- muy satisfecho	20	3	2	7
	(15.0)	(9.4)	(5.1)	(3.8)
- satisfecho	94	21	26	108
	(70.7)	(65.6)	(66.7)	(59.3)
- poco satisfecho	13	7	10	55
	(9.8)	(21.9)	(25.1)	(30.2)
- nada satisfecho	2	-	-	8
	(1.5)			(2.2)
- NS/NR	2	1	1	4
	(1.5)	(3.1)	(2.6)	(2.2)
2. Con fiscales				
- muy satisfecho	15	5	2	6
	(11.3)	(15.6)	(5.1)	(3.3)
- satisfecho	85	20	27	94
	(63.9)	(62.5)	(69.2)	(51.6)
- poco satisfecho	19	5	10	58
	(14.3)	(15.6)	(25.6)	(31.9)
- nada satisfecho	2	-	-	6
	(1.5)			(3.3)
NS/NR	12	2	-	18
	(9.1)	(6.3)	-	(9.8)
3. Con defensores				
- muy satisfecho	14	7	2	9
	(10.5)	(21.9)	(5.1)	(4.9)
- satisfecho	83	15	32	81
	(62.4)	(46.9)	(82.1)	(44.5)
- poco satisfecho	23	7	5	56
	(17.3)	(21.9)	(12.8)	(30.8)
- nada satisfecho	6	1	-	16
	(4.5)	(3.1)	-	(8.8)
- NS/NR	7	2	-	20
	(5.3)	(6.3)	-	(11.4)
4. Con p. subalt.				
- muy satisfecho	18	2	1	7
	(13.5)	(6.3)	(2.6)	(3.8)
- satisfecho	76	15	25	79
	(57.1)	(46.9)	(64.1)	(43.4)
- poco satisfecho	28	13	13	64
	(21.1)	(40.6)	(33.3)	(35.2)
- nada satisfecho	6	1	-	17
	(4.5)	(3.1)	-	(9.3)
- NS/NR	5	1	-	15
	(3.8)	(3.1)	-	(8.2)

4. Sistema penitenciario

Desde hace casi dos décadas, Costa Rica ha realizado esfuerzos considerables para mejorar su sistema penitenciario, que por años fue objeto de numerosas críticas.

Ha habido una gran mejoría en su funcionamiento, lo cual no significa que el sistema sea idóneo. Además, pese a que es usual asociar la expresión "centro penitenciario" con el Centro La Reforma, existen otros establecimientos penitenciarios cuyas condiciones no son similares a las de esa prisión.

La opinión que tienen los reos sobre el sistema penitenciario es en general favorable (ver cuadro 96). Sin embargo, cabe recalcar que hay grado de insatisfacción mayor en lo relativo a servicios sanitarios, calidad (aunque no cantidad) de la alimentación y asistencia jurídica, que el 26.5% de los internos dice no haber recibido del todo y que el 37.3% califica como deficiente.

El trato recibido por los internos por parte del personal administrativo y de vigilancia fue evaluado positivamente por más del 65% de los internos. Además, el 54.5% afirmó que nunca había sido víctima de abuso de autoridad por parte de los vigilantes y el 33.2% que éste se daba con poca frecuencia. Cuando se da este abuso, la forma que más se cita es el maltrato físico (en el 20.3% de las veces) o amenazas (en el 16.9% de los casos). El 88.7% de los reos consideraron que no hay maltrato por parte del personal administrativo, y cuando éste se da, generalmente consiste en maltrato psicológico (40.6%).

Cabe recalcar que también existe un alto porcentaje de internos satisfechos con los servicios educativos y recreativos. La visita conyugal recibió una alta evaluación en los centros donde existe, aunque ésta no se permite en los centros femeninos.

De acuerdo con lo dicho por los reos, no existe buen suministro de materiales de uso personal, excepto en el caso de medicamentos, que son proporcionados por el centro en el 75.7% de los casos. Afirman también que en muy pocos casos se proporcionan otros artículos como jabón, paño, pasta y cepillo de dientes, navajillas o papel higiénico. Sólo el 56.3% de los reos dijeron tener colchón brindado por el centro. Este porcentaje resulta de que, aunque en algunas cárceles se les da colchón a todos los internos, en otras no se le proporciona a ninguno.

El sistema penitenciario costarricense pretende rehabilitar al delincuente por medio de diversos tipos de tratamiento. Sin embargo, de los individuos sentenciados, un 73.8% afirmó no haber recibido nunca asistencia de un psicólogo y el 56.9% de ese mismo grupo de internos aseguró no haber recibido asistencia de un orientador, mientras el 53.8% dijo lo mismo en relación con el al trabajador social. Llama la atención, sin embargo, que

algunos indiciados mencionaron que han sido asistidos por distintos profesionales (45.2% por trabajadores sociales, 41.2% por orientadores y 21.8% por psicólogos), cuando estos servicios normalmente sólo se prestan a los sentenciados.

CUADRO No. 96

Opinión sobre las características del sistema penitenciario

CARACTER.	M.BIEN	BIEN	REGULAR	MAL	M.MAL	NS/NS	NO HAY
	N (%)	N (%)	N (%)	N (%)	N (%)	N (%)	N (%)
Cal. aliment.	15 (4.6)	81 (24.9)	142 (43.7)	42 (12.9)	39 (12.0)	2 (0.6)	4 (1.2)
Cant. aliment.	34 (10.5	161 (49.5)	84 (25.8)	28 (8.6)	13 (4.0)	1 (0.3)	4 (1.2)
Trato p. adm.	49 (15.1)	163 (50.2)	64 (19.7)	31 (9.5)	11 (3.4)	7 (2.2)	.
Trato p. vigil.	41 (12.6)	176 (54.2)	70 (21.5)	28 (8.6)	6 (1.8)	4 (1.2)	.
Celda/dormit.	11 (3.4)	122 (37.5)	84 (25.8)	57 (17.5)	49 (15.1)	2 (0.6)	.
Asist. médica	13 (4.0)	117 (36.0)	71 (21.8)	55 (16.9)	46 (14.2)	16 (4.9)	7 (2.2)
Serv. sanitar.	9 (2.8)	59 (24.3)	76 (17.2)	95 (29.2)	81 (24.9)	4 (1.2)	1 (0.3)
Area visita	15 (4.6)	169 (52.0)	47 (14.5)	42 (12.9)	36 (11.1)	8 (2.5)	8 (2.5)
A. vis. conyug.	20 (6.2)	95 (29.2)	24 (7.4)	14 (4.3)	22 (6.8)	64 (19.7)	86 (26.5)
Asist. jurídica	14 (4.3)	99 (30.5)	68 (20.9)	61 (18.8)	60 (18.5)	13 (4.0)	10 (9.1)
Educación	35 (10.8)	126 (38.8)	27 (8.3)	30 (9.2)	23 (7.1)	20 (6.2)	64 (19.7)
Recreación	31 (9.5)	137 (42.2)	60 (18.5)	37 (11.4)	35 (10.8)	9 (2.8)	16 (4.9)

5. Control

Evidentemente, todos los componentes del sistema de administracion de justicia y los funcionarios y empleados que en ellos trabajan, estan sometidos, incluyendo los propios funcionarios y empleados judiciales, al control jurisdiccional que ejercen los tribunales de la República en las diferentes materias. Sin embargo, en lo que se refiere a controles internos, aparecen grandes zonas carentes de regulación.

En los cuerpos policiales, como producto de la ya mencionada falta de legislación y reglamentación, los controles internos y

lo que podría denominarse normas de conducta o de ética, están definidos en rutinas o prácticas administrativas, cuya observancia no siempre está bien garantizada. En los organismos policiales adscritos al Poder Ejecutivo, los esquemas de organización militares o semimilitares aseguran quizas una cierta rigurosidad. En el Organismo de Investigación Judicial, los investigadores no estan sometidos a reglas de conducta definidas, con el agravante de que toda investigación interna por una queja dirigida contra un investigador, es indagada por una oficina que, en ultima instancia, informa al Director del OIJ. Siendo el Director tambien miembro de ese Organismo, la información recibida queda sometida a su poder discrecional, con lo cual no se tiene la certeza de que el Poder Judicial, mediante la Comision de Magistrados encargada de supervisar al OIJ, ejerza efectivamente un control administrativo superior.

En la esfera jurisdiccional, existe el Tribunal de la Inspección Judicial que tiene a su cargo el ejercicio de la función disciplinaria sobre los funcionarios judiciales, con base fundamentalmente en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Es la Corte Plena la que, no obstante, es titular en último término de la potestad disciplinaria. La Inspección ejerce sus funciones en todo el territorio nacional y asegura el control del personal, aunque las dificultades de prueba en algunos casos imposibilitan la oportuna sanción de los funcionarios. Además, cuando el asunto es susceptible de apelación ante la Corte Plena, ésta no está sujeta a reglas expresas para la decisión del caso, salvo las contempladas en su Ley Orgánica y en otras normas aisladas que se encuentran en otros cuerpos legales.

El ejercicio liberal de la profesión por parte de los abogados es controlado por el Colegio respectivo, con base en su Ley Orgánica, en el reglamento interior y en el Código de Moral, y cuenta con una organización apropiada para esa tarea, compuesta de una fiscalía y de un tribunal de honor. Las sanciones que puede imponer el Colegio, dependiendo de la gravedad de la falta, van desde la amonestación hasta la inhabilitación de por vida para el ejercicio profesional. Sin embargo, las faltas cometidas por los abogados litigantes ante los tribunales, con ocasión de asuntos judiciales, son sancionadas por aquéllos, para lo cual existen disposiciones expresas en la Ley Orgánica del Poder Judicial y, para la materia penal, en el Código de Procedimientos Penales.

Al parecer, el Colegio de Abogados cumple satisfactoriamente con esta función, pues la mayoría de los profesionales considera que el régimen es bueno o adecuado, como puede verse en el cuadro 97.

CUADRO No. 97

El régimen disciplinario de abogados

	Jueces N %	Fisc. N %	Def. púb. N %	Abog. N %
·bueno, adecuado	53 (39.8)	12 (37.5)	14 (35.9)	71 (39.0)
·malo, limitado	12 (9.0)	5 (15.6)	3 (7.7)	15 (8.2)
·ineficaz	4 (3.0)	-	2 (5.1)	16 (8.8)
·poco severo	16 (12.0)	3 (9.4)	4 (10.3)	26 (14.3)
·muy severo	-	-	2 (5.1)	1 (0.5)
·debe mejorarse	11 (8.3)	-	-	10 (5.5)
·otros	20 (15.0)	7 (21.9)	4 (10.3)	29 (15.9)
·NS/NR	17 (12.8)	5 (15.6)	10 (25.6)	14 (7.7)
	133 (100.0)	32 (100.0)	39 (100.0)	182 (100.0)

No obstante es de destacar que un 15,6% de los fiscales estima que es malo o limitado y un 14,3% de los abogados y un 12% de los jueces consideran que es poco severo.

Como se indicó al describir el Colegio de Abogados en la primera parte de este informe, ha habido un incremento cuantioso de los casos disciplinarios conocidos por el Tribunal de Honor en el último año.

El control del personal penitenciario, desde su incorporación al Régimen del Servicio Civil, está regulado por dicho régimen.

E. PERSONAL

El grado de eficacia con que funcione una institución es, en gran medida, resultado de la calidad e idoneidad de su personal. Por ello es importante que éste sea seleccionado cuidadosamente y que se le ofrezcan condiciones laborales e incentivos adecuados que lo mantengan en la institución.

1. Prestigio profesional

Se pidió a los encuestados que seleccionaran las tres profesiones de más prestigio de una lista dada, con el propósito de ubicar contextualmente a las profesiones vinculadas al sector justicia.

En todas las encuestas el médico es el profesional de más prestigio, hay una amplia distancia con el segundo lugar, que es ocupado en la encuesta nacional y en la de reos por el diputado. En las demas encuestas llama la atención que el segundo lugar corresponde a la profesión u ocupación del encuestado: en el caso de abogados, fiscales y defensores, el abogado ocupa el segundo lugar, mientras que en la de jueces, el juez ocupa ese lugar. En tercer lugar figuran, en la mayoría de las encuestas, los funcionarios del sistema de administracion de justicia, aunque en la encuesta nacional el sacerdote es quien ocupa el tercer lugar, y queda el abogado relegado al cuarto. Es decir, el abogado en todas las encuestas figura entre el segundo y el cuarto lugar de prestigio en una lista de doce ocupaciones, mientras que el juez ocupa entre el segundo y el quinto puesto (en la encuesta nacional).

Los funcionarios del sistema de administración de justicia tienen cierto prestigio, sobre todo el abogado, pero también debe tomarse en cuenta que cuatro de las encuestas eran dirigidas a sectores de abogados; y en el caso de los reos, son individuos que están muy en contacto con los abogados, que son los profesionales cuyos servicios más necesitan.

Por otra parte, el policía ocupa, en las tres encuestas donde se incluyó esa ocupacion (nacional, abogados y reos), el lugar 10 u 11. Sólo el economista y el especialista en cómputo obtuvieron menor porcentaje.

2. Selección y nombramiento

Las encuestas muestran una evidente insatisfacción con los mecanismos de selección y nombramiento de los funcionarios judiciales (cuadro 98).

Los mayores porcentajes de insatisfacción (que comprenden las categorías de "poco adecuado" y "nada adecuado") se presentaron en relación con el nombramiento de los magistrados, y oscila entre 72.9% (en la encuesta de jueces) y 84.4% (en la de fiscales). El principal motivo aducido por los encuestados fue la influencia política que se da en la selección. Fueron de esta opinión el 48.9% de los jueces, el 74% de los fiscales, el 75.7% de los defensores públicos y el 78% de los abogados. Esto se puede atribuir al hecho de que es la Asamblea Legislativa, en última instancia, quien aprueba los nombramientos de los magistrados, lo cual tradicionalmente se ha prestado a juegos y transacciones políticas, así como el comportamiento de algunos

funcionarios en el caso de una eventual elección o reelección. Otros motivos aducidos en relación con la opinion expresada sobre el procedimiento de selección de los magistrados, aunque en porcentajes mucho menores, fueron que el nombramiento debe interesar a otro organismo, y que el procedimiento de selección no evalua la capacidad del aspirante.

También hubo insatisfaccion (aunque en menor grado) con las formas de seleccionar jueces, alcaldes, fiscales y defensores públicos. Los porcentajes de personas insatisfechas fueron muy similares con respecto a todos esos funcionarios, oscilan entre 46% y 54%, salvo la opinión de los fiscales que fue más dura, pues el porcentaje osciló entre 71.9% y 75%. La situación del personal subalterno no presenta variaciones que valga la pena acotar con respecto a este patrón.

CUADRO No. 98

Selección y nombramiento de personal

Encuesta Funcionario	Jueces	Fiscales	Defensores	Abogados
Sobre Magistrado	72.9%	84.4%	82.1%	76.2%
Sobre Juez	52.6%	71.9%	53.9%	46.1%
Sobre Alcalde	52.6%	75.0%	53.9%	50.5%
Sobre Fiscal	48.1%	71.9%	51.3%	49.5%
Sobre Def. Púb	48.8%	71.9%	51.2%	48.3%
Sobre Personal subalterno	45.1%	68.8%	46.2%	48.4%

NOTA: Los porcentajes corresponden al número de encuestados que respondieron que el procedimiento de selección y nombramiento era poco o nada adecuado.

Resulta todavía más sorprendente disgregar la opinión de los jueces por categorías y encontrar que aquellos que expresan la mayor convicción de que el sistema es poco adecuado o nada adecuado son los magistrados que realizan la elección, de los cuales la opinión que reúnen estos dos factores representa un 36%, mientras que en jueces y alcaldes es de 20% y 22% respectivamente.

Las dos razones que más se adujeron para apoyar la opinión de que los procedimientos de selección eran inadecuados, fueron

que se toma muy en cuenta las amistades y otro tipo de presiones y que no evalúan correctamente la capacidad del aspirante.

Cabe anotar que en todos los casos los fiscales fueron notablemente mas severos en las respuestas que los demás encuestados, con un promedio de 20 puntos porcentuales de diferencia. Por el contrario, los abogados fueron, en general, los menos insatisfechos con los sistemas de selección y nombramiento.

En los sectores policial y penitenciario, la selección de personal también es deficiente, sobre todo en el caso de los agentes de policía y los vigilantes del sistema penitenciario. A pesar de que existen generalmente procedimientos establecidos de selección, sigue teniendo una importancia vital la recomendación o las influencias políticas.

3. Formación y capacitación

En materia de formación y capacitación del personal de los distintos sectores del sistema de administración de justicia, se encuentran marcadas deficiencias.

En la formación de los policías, se nota una duplicidad de escuelas y de esfuerzos. En el propio seno del Poder Ejecutivo, para citar un ejemplo, existe una escuela para la Guardia Civil y otra distinta para la Guardia Rural. En otro sector, los agentes del OIJ reciben cursos en la Escuela Judicial.

Esa misma duplicidad también se da en cuanto a los recursos para la capacitación periódica del personal ya contratado, con otra característica adicional que consiste en la falta de una buena planificación de los programas de capacitación.

Ligado a la duplicidad, existe también un problema de falta de recursos, que se agrava por aquélla. Instalaciones deficientes, escasez de materiales didácticos y de personal capacitado, son algunos de los indicadores de la falta de recursos.

A los defectos anteriores se suma el carácter militar de la instrucción que se imparte a los cuerpos de policía dependientes del Poder Ejecutivo, poco orientada a la atención de la población civil.

En la formación de los abogados existen también múltiples problemas. Es común a las facultades de derecho, públicas o privadas, la escasez de recursos y las deficiencias de organización. La Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, a pesar de ser la mejor dotada de todas, no cuenta sin embargo con todos los recursos que requiere, por estar integrada a una universidad que se debate constantemente en una situación deficitaria. En las escuelas o facultades de la Universidad

Autónoma de Centro América es notoria la carencia de instalaciones físicas apropiadas y de servicios de apoyo.

En las escuelas de la UACA, una de las deficiencias más claras es la falta de profesores dedicados medio tiempo o tiempo completo a labores docentes o de investigación. Casi todos trabajan por horas, únicamente para impartir las lecciones de los cursos a su cargo.

Como común denominador de la enseñanza universitaria del Derecho, es necesario apuntar su carácter excesivamente teórico, que frecuentemente no capacita en la forma debida a los estudiantes para el ejercicio práctico de la profesión en sus diversos campos. En la Universidad de Costa Rica se hacen intentos en la actualidad por corregir, al menos en parte, ese defecto, pero los resultados todavía no se pueden valorar.

En un país como Costa Rica, pequeño y de limitados recursos económicos, resulta cuestionable la duplicación de facultades de derecho y, sobre todo, la falta de coordinación, que es uno de los signos del estado de la formación de los profesionales en derecho.

Otro rasgo común es la falta de formación especializada para campos del ejercicio profesional tan diversos como la docencia, la judicatura o el litigio.

Esto último tiene directa relación con la falta de preparación especializada de fiscales, jueces y defensores públicos. La Escuela Judicial se creó con el propósito de convertirse en centro de formación y de capacitación para los funcionarios que administran justicia, pero en la realidad se ha desviado de su objetivo original, y se ha restringido a la capacitación de personal subalterno y administrativo.

En lo que se refiere a la capacitación permanente o periódica de los profesionales en derecho, en general sólo se cuenta con la posibilidad de acudir a cursos o seminarios esporádicos impartidos en diversas instituciones, como el ILANUD, la Escuela Judicial o el Colegio de Abogados. Los programas de especialidad de posgrado en derecho, que se dictan en la Universidad de Costa Rica, ofrecen desde 1983 la posibilidad de especializarse en ciencias penales, derecho agrario y derecho internacional, y desde 1986, en derecho público, por lo que constituyen en la actualidad el único medio de formación especializada de profesionales en el país.

Para la formación del personal penitenciario existe la Escuela de Capacitación Penitenciaria, dependiente de la Dirección General de Adaptación Social, del Ministerio de Justicia, y cuya esfera de acción está limitada por las dificultades económicas comunes a todas las instituciones estatales.

4. Promoción

En lo que se refiere a promoción, en el conjunto del sistema de justicia, el 40.6% de los jueces opinó que los métodos de promoción eran poco o nada adecuados, mientras que ese porcentaje aumentó a 46.2% en los fiscales y a 64.1% en los defensores públicos.

Entre los jueces se consideró que los métodos de promoción eran inadecuados, principalmente porque no se evalúa suficientemente la capacidad y porque no hay incentivos. En el caso de los fiscales, las razones principales que se adujeron fueron el favoritismo y las influencias, la poca evaluación de la capacidad y el irrespeto a la ley del Poder Judicial. Los defensores públicos mencionaron sobre todo la falta de evaluación de la capacidad del personal judicial.

5. Remuneración

Es curioso observar que la opinión predominante dentro de los jueces, fiscales y defensores públicos, se divide entre considerar su remuneración como adecuada (56.3% de los fiscales, 51,3% de los defensores públicos y 45.1% de los jueces, o como poco o nada adecuada(44,4% de los jueces, 40,6% de los fiscales y 46,1% de los defensores públicos)(véase cuadro 99).

CUADRO No. 99

Remuneración en el sistema de justicia

	Jueces		Fiscales		Def. Públicos	
	No.	%	No.	%	No.	%
Muy adecuado	9	6.8	1	3.1	1	2.6
Adecuada	60	45.1	18	56.3	20	51.3
Poco adecuada	48	36.1	13	40.6	16	41.0
Nada adecuada	11	8.3	-	-	2	5.1
NS/NR	5	3.8	-	-	-	-
Total	133	100.0	32	100.0	39	100.0

La disconformidad en cuanto a la remuneración puede parecer poco pertinente si se considera que los salarios base percibidos por jueces, fiscales y defensores públicos se encuentran en la categoría superior de salarios del Poder Judicial, es decir, arriba de los 30,000 colones (sin considerar el pago de exclusividad, anualidades y otros beneficios adicionales). Salarios que, por lo demás, se encuentran entre los más elevados

del sector público y del sector privado. Baste con indicar que en 1985, más de la mitad de los profesionales en derecho del Poder Judicial ganaron un salario base que fue superior en casi tres veces el salario promedio del Sector Público, y una y medio veces mayor que la categoría profesional más alta (profesionales y gerentes).

Diferente es la condición del personal de apoyo de la administración de justicia, entre ellos los policías. La existencia de marcadas diferencias en el salario de ingreso promedio de diferentes cuerpos policiales (8,650 colones en la DIS, 13,300 colones en la OIJ, 7,750 colones en la Guardia Civil, Rural y UPD, 7,850 colones en la Policía Metropolitana, 8,450 colones en la Policía de Migración y 8,150 colones en la policía de Tránsito) justifica en buena medida la baja tendencia a la estabilidad del empleo. Además, muy pocos oficiales lo escogen como una profesión de futuro. Algo parecido puede inferirse que sucede en el resto del personal de apoyo, el cual tradicionalmente recibe, en comparación a los profesionales en Derecho, sueldos más bajos dentro de la administración de justicia.

6. Número

En cuanto a la cantidad de personal de las oficinas judiciales (jueces, fiscales, defensores públicos o personal subalterno), la opinión general es que no es adecuada. Excepto los jueces, cuya opinión es que la cantidad de fiscales (43.6%) y defensores públicos (47.4%) es adecuada, y no lo es la del personal subalterno, que es poco o nada adecuada (52.6%), el resto de los funcionarios contestaron que el personal de las oficinas judiciales es insuficiente. Los fiscales opinan que, tanto la cantidad de miembros de su gremio de fiscales (59.4%), como la de defensores públicos (50.1%), jueces (56.2%) y personal subalterno (71.9%) es inadecuado, opinión que no difiere sustancialmente de la de los defensores públicos, quienes consideran que el número de jueces (56.4%), fiscales (53.9%), personal subalterno (64.1%) y su mismo grupo (66.7%) son insuficientes.

Estas opiniones son retomadas por los abogados del sector privado (litigantes), quienes afirman que la cantidad de funcionarios judiciales es poco adecuada (jueces 56.0%, fiscales 50.0%, defensores públicos 56.6% y personal subalterno 49.4%).

Respecto al sistema penitenciario, la cantidad de personal de la Dirección General de Adaptación Social se ha mantenido constante, mientras que la población penitenciaria ha crecido desproporcionadamente, lo que da como resultado que el personal sea cada vez más insuficiente.

7. Características

La competencia del personal no es la única característica que debe presentar para cumplir correctamente sus funciones.

El cuadro 100 presenta las opiniones de los ciudadanos costarricenses sobre la policía. Se pidió a los encuestados (hogares, jueces, abogados, fiscales y defensores públicos) que dijeran si estaban de acuerdo o no con ciertas características que podrían definir la policía en Costa Rica. En este cuadro sólo se presenta el porcentaje que refleja cierto acuerdo con la característica mencionada.

Al preguntar sobre estas características en especial, todos los sectores de población fueron duros en su evaluación de la policía. Lo más notorio fue que un 40% de la población general y más del 50% de los profesionales del sector justicia opinan que la policía no inspira confianza, aunque un porcentaje considerable de la población siente que tienen buenas relaciones con la policía.

También es interesante observar las marcadas diferencias entre los profesionales del sector justicia y el público en general, siendo aquéllos mucho más severos. Esto podría explicarse mediante la presunción de que los profesionales están más en contacto con la policía que la población general. Sin embargo, también podría pensarse que están reaccionando a un conjunto de características policiales distinto que las que el público percibe, puesto que son las relaciones de la policía con el sistema de justicia las que más observan los profesionales de ese campo. Aún dentro del mismo sector de administración de justicia hay marcadas diferencias. Los defensores públicos son los que más severamente evaluaron, lo que podría explicarse por la relación de adversarios que sostienen con la policía.

Con relación a los jueces, los encuestados consideraron que conocer las leyes debe ser la caractística principal de un juez (68,8% de los fiscales, 59% de los defensores públicos, 59,1% de la población, 57,9% de los jueces, 55,5% de los abogados, 38,3% de los reos). En segundo orden estaban ser comprensivo, ser honesto, ser justo, tener un carácter firme y tener vocación judicial.

Es interesante la importancia que ha adquirido la mujer en el sistema de justicia costarricense. En ciertos niveles profesionales, los procentajes de personal femenino han superado al porcentaje del personal masculino, especialmente en el Poder Judicial, aunque su ausencia es notable en los cuerpos policiales y en las más altas esferas del sistema de justicia.

Las indicaciones anteriormente citadas pueden ser la base para el desarrollo de una política de selección y nombramiento de estos funcionarios.

CUADRO No. 100

Opinión sobre los rasgos que mejor caracterizan la policía en Costa Rica

Rasgo	Población Nacional	Abogados	Jueces	Fiscales	Defens. Púb.
Eficiencia	59.6	29.0	37.6	16.0	26.0
Corrupción	53.7	51.0	57.0	69.0	67.0
Brutalidad	38.0	33.0	38.0	41.0	51.0
Disciplina	60.0	37.0	47.0	34.4	33.0
Profesionalismo	37.0	16.0	20.3	6.3	20.5
Parcialidad	49.0	46.0	47.4	50.0	56.0
Burocratización	42.0	60.0	51.0	69.0	57.0
Cooperación con el público	75.0	60.0	61.0	66.0	48.7
Ignorancia	50.0	69.0	65.0	79.0	79.0
Falta de supervisión	51.0	49.0	46.0	50.0	59.0
Inspira confianza	60.0	47.3	49.7	41.0	28.2

F. RECURSOS MATERIALES

El estado de los recursos materiales acusa en muchos de los sectores una situación de insuficiencia o deterioro.

1. Locales

Además de la situación de las instalaciones físicas en las universidades, que fue anteriormente comentada, en los demás componentes del sistema de justicia se encuentra algún grado de insuficiencia o desmejora de los locales.

En los cuerpos policiales es común la utilización de locales estrechos, inadaptados para una labor eficiente. Algunos, como la Dirección de Inteligencia y Seguridad, están alojados en antiguas casas de habitación que han sido alquiladas para este servicio y que no reúnen las condiciones requeridas de

distribución y cantidad de espacio. Otros, como la Unidad Preventiva del Delito, ocupan instalaciones en franco proceso de destrucción.

El Organismo de Investigación Judicial comparte la misma situación con los demás órganos del Poder Judicial, que se caracteriza por locales propios, bien construidos, pero cuya capacidad está en algunos lugares al punto de agotamiento. En los sótanos de los edificios del circuito judicial en San José se mantienen actividades inconvenientemente ubicadas, como la reparación de vehículos, que representan molestias, cuando no peligro, para otros servicios judiciales.

En el sistema penitenciario existe un déficit de instalaciones que se viene acumulando desde hace varios años. Se requieren nuevas construcciones para indiciados y nuevos centros de tratamiento para condenados, en distintas zonas del país. En la actualidad, la capacidad de las edificaciones está saturada, tanto en las unidades de admisión como en los centros de tratamiento, por lo que, frente al futuro inmediato, la situación es crítica y tiende a agravarse por el aumento constante de la delincuencia y por el uso tan amplio de la prisión preventiva que hacen las autoridades judiciales.

2. Equipo

Similares observaciones cabe hacer respecto de los equipos. La regla común es su insuficiencia en las universidades, en los organismos policiales, en los tribunales y en los centros penitenciarios.

Falta de fotocopiadoras y de presupuesto para este rubro, de instrumentos audiovisuales para la docencia, de equipos para publicaciones, de máquinas de escribir y demás enseres de oficina, son sólo algunos de los ejemplos de la falta de equipo en las facultades de derecho.

Especial referencia debe hacerse a los equipos de la policía administrativa, que no obedecen a un plan preconcebido y racional de equipamiento, sino que fluctúan al impulso de las donaciones de países amigos, orientadas a menudo hacia actividades de tipo militar. Falta de medios de comunicación y de transporte; de uniformes, de armamento y municiones para la seguridad ciudadana, son males crónicos de la policía en Costa Rica.

En el Poder Judicial es notoria la escasez de algunos equipos. La falta de medios de transporte en algunos órganos del Poder Judicial es una queja constante de los funcionarios del Departamento de Defensores Públicos y del Ministerio Público. En materia de estadísticas judiciales se hace sentir también la falta de ordenadores para procesar la información. Esos no son más que casos que ilustran la situación de insuficiencia de equipos en el Poder Judicial.

Lo propio puede decirse del sistema penitenciario, en donde los equipos para la administración y para el tratamiento no alcanzan un nivel satisfactorio. Materiales de oficina y medios de transporte, así como aparatos para los talleres de tratamiento, son aspectos que durante mucho tiempo han permanecido incompletos.

3. Servicios

Si locales y equipos son insuficientes, no podría ocurrir algo distinto con los servicios. A la par de esas limitaciones, viene a sumarse el volumen excesivo de casos por resolver. Ya fueron objeto de comentario la masificación y la saturación de los servicios en el OIJ y en los Tribunales. Solamente para enfatizar, la Sección de Ciencias Contables del OIJ tiene trabajo acumulado con atraso de varios meses. Esta sección, y otras del Departamento de Laboratorios de Ciencias Forenses, tropiezan constantemente con un obstáculo para dar un buen servicio, que reside en el desconocimiento de los jueces y de los abogados acerca de la naturaleza y los alcances de los estudios que puede realizar el Organismo de Investigación Judicial. Con frecuencia, los jueces no saben qué pedir ni cómo interpretar los informes, lo cual genera entrabamiento en el servicio.

4. Bibliotecas y material bibliográfico

La biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica es la más completa de las bibliotecas especializadas en Derecho, con un volumen de alrededor de 20.000 ejemplares; pero por la falta de recursos financieros desde 1980, muchos de los libros y sobre todo de las publicaciones periódicas están desactualizados. Otro problema que presenta esta biblioteca es el de los defectos del sistema de clasificación de obras, que obstaculiza la pronta localización de las mismas y no permiten dar toda la información; por ejemplo, no todos los artículos de una revista aparecen en el índice.

Las otras bibliotecas muestran también notables defectos. La de la Corte Suprema en San José, adolece de falta de definiciones para la prestación de un servicio más eficiente y mantiene muchas obras como un simple depósito inaccesible para los usuarios. Para beneficio de esta biblioteca, la Corte Suprema de Justicia firmó un convenio con el ILANUD, que le permitirá aprovechar el Proyecto de Bibliotecas Básicas de dicho instituto, auspiciado por la AID.

La biblioteca del Colegio de Abogados calza todavía mejor con el concepto de depósito de libros, pues se halla literalmente cerrada.

En el resto del país la falta de bibliotecas jurídicas es prácticamente absoluta.

En cuanto a otros recursos bibliográficos, diversas entidades realizan una labor efectiva de edición y venta de libros y revistas. La editorial de la Universidad de Costa Rica y, en especial, la editorial Juricentro, se destacan en este campo. Esa misma universidad, el Colegio de Abogados y el Poder Judicial también lo logran con la publicación de revistas.

Pero el panorama general pareciera indicar que los recursos bibliográficos del país no son suficientes.

5. Información Jurídica

En Costa Rica, hasta ahora no existe un sistema para recopilar, procesar y almacenar la jurisprudencia, la legislación y la doctrina nacional, que sea accesible para todos los usuarios del sistema. Sin embargo, se contempla la firma de un convenio entre ILANUD y el Poder Judicial para desarrollar tal sistema.

G. ADMINISTRACION

En materia de administración, conviene referirse primero a los problemas más destacados del sistema en su conjunto, para luego referirse a problemas específicos como la asignación y distribución de casos entre cuerpos policiales, y el de la planificación y evaluación del sistema.

1. Coordinación

Los sectores del sistema de administración de justicia que significan un problema de administración de mayores dimensiones son el de la policía y el penitenciario. El primero de ellos, por la multiplicidad y dispersión de organismos, que funcionan en su mayoría sin el respaldo de leyes y reglamentos; esto plantea, por vía de consecuencia, la omisión de sistemas de administración racionales. El segundo también plantea problemas de administración por razones semejantes, ya que esta compuesto por una constelación de centros de tratamiento, de unidades de admisión y de órganos que no corresponden a ningún esquema organizativo debidamente estructurado y regulado por normas expresas y claras.

También se observa una falta de coordinación entre los diferentes componentes del sistema de justicia los cuales deberían tener entre ellos una relación armónica. Dos intentos encaminados a este logro lo constituyen la creación de una Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia, cuyos miembros están detallados al comienzo de este informe, y el comité informal compuesto por representantes del Poder Judicial, el sistema penitenciario, y el Procurador de Derechos Humanos.

2. **Asignación de casos**

La falta de un plan maestro de organización y de coordinación de los cuerpos policiales, conduce necesariamente a crear traslapos entre las áreas de competencia y las esferas de actividad de los distintos organismos, con una consecuente defectuosa repartición de los casos que, a su vez, produce duplicidad y conflictos constantes en la labor cotidiana y confusión en los ciudadanos.

3. **Planificación y evaluación**

El sistema de administración de justicia en su conjunto y sus componentes en lo particular, padecen la carencia de órganos de planificación y evaluación de sus actividades.

En la enseñanza del Derecho, en el ámbito policial, en el Poder Judicial y en el sistema penitenciario, se echa de menos la existencia de una oficina o de un organismo encargado de evaluar de manera permanente el funcionamiento de dichos sectores y de planificar la acción para el futuro.

Para ello, se requiere sistemas eficientes de estadísticas. Hasta la actualidad, de esos componentes, el que cuenta con una sección de estadísticas mejor desarrollada es la Corte Suprema, pero aún en ese caso se aprecian marcadas limitaciones, ya que tal sección se aprovecha esencialmente sólo para algunos aspectos de administración y no está dotada con los equipos y el personal necesarios.

Todo esfuerzo serio encaminado a mejorar el funcionamiento y la eficiencia de la administración de justicia debe definir las metas que desean alcanzarse y cómo han de perseguirse. Tal esfuerzo envuelve inevitablemente el problema de cómo observar y medir el funcionamiento del sistema y sus niveles de eficiencia. Muchas de las actividades no son susceptibles de medirse. Cómo, por ejemplo, podríamos medir si la calidad de la justicia impartida ha mejorado de un año para otro, o si un cierto juez es más justo que algún otro?

Sin embargo, hay factores que son susceptibles de medida, los cuales a su vez, sabemos a priori que son componentes necesarios de la calidad de un sistema de justicia. Un paso importante hacia la mejoría del sistema de justicia de Costa Rica sería el de identificar esos indicadores de funcionamiento y eficiencia que reúnen ambas condiciones: su importancia, por un lado, y su observabilidad y capacidad de dejarse medir con un grado aceptable de precisión, por el otro lado.

Algunos ejemplos de indicadores del funcionamiento o de la eficiencia de un sistema de justicia son los siguientes:

a) Grado de celeridad en el procesamiento de casos

b) Número de casos promedio que se procesan por juez, por tipo de caso

c) Proporción entre número de detenciones y número de casos resueltos

d) Costo unitario medio, por tipo de caso

Sin un sistema que pueda indicar periódicamente cómo evolucionan los indicadores de este tipo, no se sabría el impacto en los intentos por mejorar el sistema. Al mismo tiempo, la presencia de un mecanismo que permita observar y evaluar la marcha del sistema ayudaría a una detección temprana de aquellas tendencias que se consideren indeseables para adoptar las medidas correctivas pertinentes (retroalimentación).

NOTAS

(1) Véase ROJAS R., "La independencia financiera del Poder Judicial". Tesis de la Facultad de Derecho, San José, 1974, páginas 89-91.

(2) Ver US. DEPARTMENT OF JUSTICE. **Report to the Nation on Crime and Justice. The Data**, USA, October 1933, p.99.

(3) Veáse Anexo 4.

(4) Solamente algunas dependencias como el Organismo de Investigación Judicial, la Oficina de Personal y Servicios Generales gozan de autonomía administrativa.

(5) 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).

(6) 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., Université de Montréal, 1984;

c) Francia: **Réponses a la violence**, rapport du Comité présidé 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, pp. 77-81.
Víctimas de delitos en el área metropolitana de Panamá, Instituto de Criminología, Universidad de Panamá, 1975.

(7) Véase el flujograma No. 3 referente al proceso penal, pág. 219.

(8) Véase la nota 2.

(9) Véase el Cuadro No. 57 del proceso penal, pág. 223.

(10) GUTIERREZ, Carlos José, **El Funcionamiento del Sistema Jurídico**, San José, Ed. Juricentro, 1979.

CONCLUSIONES

Del estudio efectuado, se pueden derivar varias conclusiones que podrían ser útiles para delinear la política del futuro en materia de administración de justicia.

Las principales de esas conclusiones son las siguientes:

1. El Estado y la sociedad costarricenses, desde la independencia de España en 1821, sufrieron un proceso histórico que fue delineando un sistema de administración de justicia cada vez más diferenciado internamente y hacia el exterior; apoyado en la idea de un juez imparcial, alejado de los vaivenes de la política.

2. Desde mediados del siglo pasado el Poder Judicial figura como un componente del Estado destinado a permitir el funcionamiento del resto del sistema sociopolítico y económico, mediante la atención y solución de los conflictos.

3. A partir de 1949 el Poder Judicial recibió una estructura decididamente independiente, que se reforzó desde 1957 con la asignación constitucional de un porcentaje del presupuesto nacional para dicho Poder.

4. La policía y el sistema penitenciario han sido y siguen siendo dependientes del Poder Ejecutivo, con excepción de la policía judicial creada en la década de 1970 como función del Organismo de Investigación Judicial, dependiente de la Corte Suprema de Justicia. Después de 1949 han proliferado los cuerpos policiales del Poder Ejecutivo, que se dispersan entre las tareas tradicionales de prevención y de represión de la delincuencia y las de seguridad nacional.

5. A pesar de los esfuerzos legislativos y organizativos de las últimas décadas, el funcionamiento del Poder Judicial está entrabado por la burocratización interna y por la cantidad excesiva de la demanda de sus servicios. Los otros componentes del sistema de justicia también presentan entrabamiento en sus operaciones por diversas causas, pero siempre está presente entre ellas el excesivo crecimiento que, en el largo plazo, ha tenido el número de casos, comparado con el crecimiento de la población.

En materia penal, la criminalidad ha llevado a los ciudadanos, ante la insuficiencia del sistema de justicia, a establecer medidas de protección privadas, de variada índole.

6. El sistema de administración de justicia costarricense se caracteriza por una abundante legislación, a menudo asistemática y dispersa, desadaptada a la realidad, carente de claridad. Paradójicamente, el sistema carece de regulación en diversos campos.

7. En materia economica, el 6% del presupuesto nacional asignado al Poder Judicial, para cuyo establecimiento no se recurrio a ningun criterio objetivo ni mesurable, no se utiliza en su totalidad, y falta una planificación de mediano y largo plazo que racionalice su uso. Por otra parte, la independencia que confiere al Poder Judicial es relativa por cuanto ella no existe al momento de ejecutar dicho presupuesto.

8. Los otros componentes del sistema de administracion de justicia, especialmente los cuerpos policiales y el sistema penitenciario padecen una perenne escasez de recursos financieros.

9. En general, la opinión pública considera a la criminalidad como el principal problema social lo que, aunque los propios actores del sistema de justicia estimen que los principales problemas son el costo de la vida, la pérdida de los valores tradicionales y la pobreza, destaca la importancia politica del problema de la delincuencia.

10. En efecto, en las encuestas se mostró el alto temor de los ciudadanos y de los operadores del sistema frente al delito, temor que encuentra asidero en los porcentajes de personas que efectivamente han sido víctimas de una infracción delictuosa.

11. Los procesos de nombramiento de personal en algunos sectores del sistema muestran inconvenientes, desde la elección de magistrados de la Corte Suprema por parte de la Asamblea Legislativa, que debilita la independencia de aquella, pasando por la falta de un estatuto de servicio judicial, hasta la remoción y el nombramiento masivos de los efectivos policiales por razones politico-electorales.

12. La formación de los actores del sistema revela grandes fallas. Una educación demasiado teórica de los abogados y de los funcionarios judiciales, una formacion militarizada de los policías administrativos, falta de especialización y duplicidad de escuelas y recursos son algunas de esas fallas.

13. La organización y la administración de los componentes del sistema de justicia presentan deficiencias. Diversidad de escuelas de derecho en su mayoría carentes de recursos y descoordinadas entre sí; multiplicidad de cuerpos policiales, que duplican sus servicios y que no están suficientemente regulados; un sistema penitenciario también carente de legislacion y de reglamentos, con duplicidades internas, y, en general, la falta de unidades de medicion, de planificacion y de coordinación, son todos caracteres administrativos del sistema de justicia en Costa Rica. El Poder Judicial es, sin embargo, el sector mejor organizado administrativamente, aunque también presenta deficiencias administrativas y también carece de un órgano de planificación; cuenta con una Sección de Estadísticas, que no

constituye todavía una unidad de medición suficiente para apoyar una plena labor de planificación y coordinación.

14. Los ciudadanos tienen un conocimiento limitado de las leyes vigentes en el país, lo cual podría afectar sus posibilidades de acceso al sistema. Por otro lado, las opiniones se inclinan por considerar que existe igualdad de acceso y de que se respetan las garantías fundamentales en la administración de justicia. Las opiniones están divididas en lo que respecta al costo de acceder al sistema, especialmente en cuanto al pago de abogado y gastos legales; en todo caso, la existencia de una verdadera Defensa Pública gratuita es un logro indiscutible del país en ese aspecto.

15. La legislación procesal penal establece plazos bien definidos y relativamente cortos para las distintas fases del proceso penal. Pero, de hecho, la duración promedio de los procesos suele ser más larga, lo cual es percibido por los ciudadanos y por los operadores del sistema, entre los cuales existe un alto grado de consenso en cuanto a estimar que el sistema de justicia es lento. Ello puede deberse a varias causas, como el congestionamiento que sufre el Poder Judicial por el incremento del número de casos, así como por una cantidad de personal posiblemente inadecuado. La lentitud del aparato judicial produce consecuencias en los otros sectores, tales como congestionamiento del sistema penitenciario causado por los imputados que esperan ser llevados a juicio guardando prisión preventiva.

16. Los ciudadanos y los operadores del sistema manifiestan una relativa confianza en que las sentencias judiciales son justas y consideran que las leyes se aplican correctamente, aunque opinan que hay corrupción en el sistema judicial. Ni los ciudadanos ni los demás operadores del sistema tienen, en su mayoría, confianza en la policía.

17. No obstante, en general se nota satisfacción en las encuestas realizadas en cuanto al funcionamiento de la administración de justicia, incluyendo a la policía. De las personas que han recurrido al sistema, por medio de cualquiera de sus sectores, la mayoría manifiesta que lo volvería a hacer.

En particular, el sistema penitenciario ha experimentado una gran mejoría en las últimas dos décadas y la opinión que tienen los reos sobre él es en general favorable. Pero los ciudadanos y los demás actores del sistema de justicia estiman que los centros penitenciarios no cumplen con los objetivos de rehabilitar al delincuente, de proteger la sociedad y de disminuir la criminalidad.

18. La mayoría de los ciudadanos y de los operadores del sistema, para la solución de conflictos, recurre al sistema de administración de justicia. La utilización de mecanismos extralegales o extrajudiciales es poco frecuente.

19. Las opiniones tienden a favorecer la creación de un cuerpo de policía destinado a tareas de seguridad nacional, como la vigilancia de fronteras, y en lo demás, a que la policía se oriente a labores de prevención y represión de los delitos, y a que se constituya en un cuerpo más profesional y estable.

20. Existen mecanismos de control del personal del sistema que operan efectivamente. Los principales son los regímenes disciplinarios del Colegio de Abogados, del Tribunal de la Inspección Judicial y de la Corte Plena, y el del Servicio Civil. En los cuerpos policiales, incluyendo a los investigadores del OIJ, la vigilancia del comportamiento del personal admite reservas en cuanto a su efectividad.

21. En lo tocante a capacitación y promoción del personal, se notan marcadas deficiencias, sobre todo en el ámbito policial, lo mismo que en la esfera judicial respecto de los funcionarios, por la falta de un sistema riguroso de promociones y de centros y programas de capacitación apropiados.

22. El número de personal es, en la opinión de los ciudadanos y de los operadores del sistema, inadecuado, con la excepción de la policía que, en conjunto, resulta numerosa.

23. Los recursos materiales, como locales, equipos de oficina y de transporte, son por regla general insuficientes y deteriorados, aunque las instalaciones de las oficinas judiciales suelen ser apropiadas. El sistema penitenciario tiene un déficit notable de instalaciones. Los recursos bibliográficos parecieran ser adecuados en cantidad, pero están concentrados en San José y no están suficientemente actualizados.

24. La Asamblea Legislativa denota en los últimos años entrabamiento y lentitud en la tramitación de los proyectos de ley concernientes a la administración de justicia, lo cual obstaculiza que ésta se adecúe con prontitud a las necesidades cambiantes de la realidad.

25. Como conclusión general, se puede decir que el sistema costarricense de administración de justicia cumple sus objetivos, aunque de manera imperfecta, pues todavía presenta deficiencias de organización y de regulación, lo mismo que carencias económicas importantes. La creciente demanda de servicios no encuentra aún una respuesta apropiada de parte suya.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS Y MONOGRAFIAS

1. ABEL, Richard L., "Comparative Sociology of Legal Professions. An Exploratory Essay." **ABA Research Journal**, No. 1, 1985.

2. ARAYA POCHET, Carlos, **La evolución del sufragio en Costa Rica**. 2 tomos. Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica, 1980.

3. ARIAS SANCHEZ, Oscar. **Grupos de presión en Costa Rica**. Editorial Costa Rica. San Jose, Costa Rica, 1971.

4. BAKER, Christopher, Costa Rica. Legislative Behario's in Perspective. Tesis doctoral, Universidad de Florida. 1973.

5. BELL, John Patrick, **Guerra Civil en Costa Rica**. EDUCA, San Jose, Costa Rica, 1976.

6. BOTEY, Ana María y CISNEROS, Rodolfo, **La crisis de 1929 y la fundación del Partido Comunista de Costa Rica, 1914-1958**. Editorial Porvenir, San José, Costa Rica, 1981.

7. BRILLON, Y.; et al., **Les attitudes du public canadien envers les politiques criminelles**. Les Cahiers des Recherches Criminologiques, No. 1, C.I.C.C., Universite de Montreal, 1984.

8. CASTILLO BARRANTES, Enrique, **Ensayos sobre la nueva legislación procesal**. Publicado por el Colegio de Abogados. San José, Costa Rica, 1977.

9. CESPEDES, Víctor H. y otros, **Costa Rica: recuperación sin reactivación**. Editorial Academia de Centro América, San José, Costa Rica, 1985.

10. DE LA CRUZ, Vladimir, **Las luchas sociales en Costa Rica, 1870-1930**. San José, Editorial Costa Rica, 1980.

11. DENGO, Jorge Manuel, "Orígenes, desarrollo y perspectivas de las instituciones autónomas de Costa Rica". (Conferencia) **Temas sobre Institucionalidad Autónoma en Costa Rica**. ICAP, San José, Costa Rica, 1978.

12. DENTON, Charles, **Patterns of Costa Rica Politics**. Allyn y Bacon, Boston, 1971.

13. DIRECCION GENERAL DE LA POLICIA DE TRANSITO, **Informe de Labores 1985**. Ministerio de Obras Públicas y Transportes, San José, Costa Rica, 1986.

14. FISHMAN ZONSINSKI, Luis. La participación del abogado en los supremos poderes (1948-1971). Análisis de nueve variables. Tesis de licenciatura, Universidad de Costa Rica, 1971.

15. GONZALEZ VOLIO, Eloy, **Historia de la Corte Suprema de Justicia, 1821-1949**. Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, 1967.

16. GUIER ESQUIVEL, Jorge Enrique, **Historia del Derecho**. Editorial Universidad Estatal a Distancia (EUNED), San José, Costa Rica, 1981.

17. GUTIERREZ GUTIERREZ, Carlos José, **El funcionamiento del sistema jurídico**. Editorial Juricentro, San José, Costa Rica, 1979.

18. GUTIERREZ GUTIERREZ, Carlos José, "La cúpula judicial." **Revista Judicial**, No. 21, Año VI, Setiembre, 1981.

19. HOUGH, M. y MAYHEW, P. **The British Crime Survey: First Report**. Home Office Research Study, No. 76, London, H.M.S.O., 1983.

20. JIMENEZ, Mario Alberto, **Desarrollo constitucional de Costa Rica**. San José, Editorial Juricentro, 1979.

21. LIZANO, Eduardo, "Descentralización y Centralización en la Administración Pública Costarricense". **Comentarios sobre Economía Nacional**. Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, 1971.

22. MAITA, Pastor, Características y problemas institucionales de la Guardia Civil y Rural costarricense. Tesis de licenciatura, Escuela de Sociología, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 1986.

23. MINISTERIO DE SEGURIDAD PUBLICA, **Memoria Anual 1984-1985**. Ministerio de Seguridad Pública, San José, Costa Rica, 1985.

24. MONTERO GUTIERREZ, Luisa María, La función jurisdiccional del Tribunal Supremo de Elecciones. Tesis de licenciatura, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, 1985.

25. MUÑOZ QUESADA, Hugo Alfonso, **La Asamblea Legislativa en Costa Rica**. Editorial Costa Rica, San José, Costa Rica, 1981.

26. NELSON, Harold D., **Costa Rica: a Country Study**. Area Handbook Series, 2nd. edition, American University, Washington D.C., 1984.

27. NOVOA MONREAL, Eduardo, **El Derecho como obstáculo al cambio social**. Editorial Siglo XXI, México, 1983.

28. OBREGON LORIA, Rafael, **De nuestra historia patria: hechos militares y políticos**. San José, Imprenta Nacional, 1981.

29. ORGANISMO DE INVESTIGACION JUDICIAL, **Estadísticas del OIJ. 1984**. Oficina de Estadísticas del Poder Judicial, San José, Costa Rica, 1985.

30. ORTIZ ORTIZ, Eduardo, **La crisis de la democracia en Costa Rica**. Editorial Universidad Estatal a Distancia (EUNED), San José, Costa Rica, 1981.

31. PICADO GUERRERO, Antonio, **Explicaciones de las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial**. Imprenta Nacional, San José, Costa Rica, 1937.

32. RAMIREZ CH., Evelio, **Autonomía económica del Poder Judicial**. Publicado por la Corte Suprema de Justicia, San José, Costa Rica, 1984.

33. RATINOFF, Luis, "The New Urban Groups: The Midlle Classes." LIPSEY, S.M; SOLARI, Aldo, **Elites in Latin America**. Oxford University Press, New York, 1967.

34. **Responses a la violence**. Rapport du Comité Presidé par Alain Peyrefitte, 2 vol., Paris, Presses Pocket, 1977.

35. RODRIGUEZ MANZANERA, Luis, "Victimización en una ciudad mexicana." **ILANUD al día**. No. 10, Año 9, San José, Costa Rica, 1981.

36. ROJAS BOLAOS, Manuel, **Lucha Social y Guerra Civil en Costa Rica**. Editorial Porvenir, San José, Costa Rica, 1980.

37. ROJAS, Magda Inés, **El Poder Ejecutivo en Costa Rica**. Editorial Juricentro, San José, Costa Rica, 1980.

38. ROJAS, Rafael Angel, La independencia financiera del Poder Judicial. Tesis de licenciatura, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, 1974.

39. ROSENBERG, Mark, **Las luchas por el Seguro Social en Costa Rica**. Editorial Costa Rica, San Jose, Costa Rica, 1983.

40. SARAT, Austin; GROSSMAN, Joel, "Courts and Conflict Resolution". **American Political Science Reniw**. Academic Press, New York, 1975.

41. SEGURA, Jorge Rhenan, **La clase politica y el Poder Judicial en Costa Rica**. Editorial Universidad Estatal a Distancia (EUNED), San José, Costa Rica, 1982.

42. **The Figgie Report on Fear of Crime**. Wilboughby, Ohio, A.T.O. Inc., 1980.

43. UNITED STATES OF AMERICA, DEPARTMENT OF JUSTICE, **Report to the Nation on Crime and Justice. The Data.** USA, October, 1933.

44. VEGA CARBALLO, José Luis, **Hacia una interpretación del desarrollo costarricense. Ensayo Sociológico.** Sexta edición, Editorial Porvenir, San José, Costa Rica, 1986.

45. VEGA CARBALLO, José Luis, **Orden y progreso: la formación del Estado Nacional de Costa Rica: 1821-1930.** San José, Publicaciones del Instituto de Administración Pública (ICAP), 1981.

46. VEGA CARBALLO, Jose Luis, **Poder Político y Democracia en Costa Rica.** San José, Editorial El Porvenir, 1982.

47. VENTURA, Manuel, "Algunos aspectos de la representación política legislativa." Tesis de licenciatura, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, 1974.

48. VILLEGAS ANTILLON, Rafael, "Algunas consideraciones respecto a la legislación electoral costarricense." **Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL).** EDUCA, San José, Costa Rica, 1986.

REVISTAS

1. BAKER, Christopher, "La Asamblea Legislativa en Costa Rica: una evaluación preliminar de su función decisoria." **Revista de Ciencias Jurídicas.** No. 18, 1971.

2. BENAVIDES LOPES, Virgilio, "Panorama delictivo costarricense: población y factores socioeconómicos." **Revista Judicial.** No. 32, Año IX, mayor, 1985.

3. CASTILLO BARRANTES, Enrique, "El funcionamiento de la administración de justicia penal en Costa Rica." **Revista de Ciencias Jurídicas.** No. 42, setiembre-diciembre, 1980.

4. GUTIERREZ GUTIERREZ, Carlos José, "El desarrollo de un sistema jurídico." **Revista Judicial**, Corte Suprema de Justicia, Costa Rica, No. 5, Año II, 1977.

5. GUTIERREZ GUTIERREZ, Carlos José, "La cúpula judicial." **Revista Judicial.** No. 21, Año VI, setiembre, 1981.

6. GUTIEREZ GUTIERREZ, Carlos José, "Los jueces en Costa Rica: hipótesis y sugerencias para su estudio." **Revista de Ciencias Jurídicas.** No. 22, setiembre, 1977.

7. "Informe sobre la encuesta de victimización (julio 1978)". **Revista Española de Investigaciones Sociológicas.** No. 4, 1978.

8. AS, Mauro, "La desce[illegible] administrativa en la [illegible]litica." **Revista de** [illegible] **Contraloría General de la** [illegible], 1978.

9. TIZ, Eduardo, "[illegible] **tonomía Administrativa** co[illegible] **ista de Ciencias Ju[illegible]dicas. No. 8.** noviembre, 19[illegible]

10 Eduardo, "Costa Ri[illegible] **Estado Social de Derecho."** Re[illegible] **Jurídicas.** No. 29, ma[illegible] **agosto, 1976.**

11 NDI, Gonzalo, "La **jurisdicción** Contencioso-Ad[illegible] **ista del Colegio d[illegible] Abogados.** Tomo 21, No. 12 Rica, 1966.

12 EREZ, Jorge Enriqu[illegible] **"El Estado y el Derecho** Pr[illegible]**ativo." Revista de la Contraloría General de la** Re[illegible] Año IV, mayo, 1970.

13 EREZ, Jorge Enriq[illegible] **"Organización** del Estado co[illegible]**rtir de 1949." Revi[illegible]a de Ciencias Jurídicas.** N[illegible] 1984.

14 José Juan, "Derecho **desarrollo.** El caso de Es[illegible]**ntación Jurídica.** ([illegible]**parata), No.** 17, enero-ma[illegible]

15 Luciano, "Aspectos **[illegible]titucionales** del desarrollo la[illegible] **Revista Latinoameri[illegible]na de Ciencias Política.** Vo[illegible]**mbre,** 1970.

16 ALLO, José Luis, "C[illegible]**a Rica a finales** de 1983: p[illegible] Suiza Centroamerica[illegible] **Revista Polémica.** N[illegible] 1983.

LE[illegible]

1. GISLATIVA, Ley de [illegible]**uarios Judiciales.** Ley No. 43[illegible]**ero,** San José, Costa R[illegible], **1969.**

2. GISLATIVA, Ley de [illegible]**ación del Tribunal** Superior de[illegible] No. 4776, de 17 de [illegible]**nio, San José,** Costa Rica, 19[illegible]

3. GISLATIVA, Ley de [illegible]**ación del Tribunal** Superior Co[illegible]**istrativo.** Ley No. 4[illegible]**3, de 16** de febrero, San Jo[illegible]72.

4. ASAMBLEA LEGISLATIVA, **Ley de creación del Tribunal Superior Civil de San José**. Ley No. 3830, de 3 de diciembre, San José, Costa Rica, 1966.

5. ASAMBLEA LEGISLATIVA, **Ley Orgánica del Poder Judicial**. Editorial Lehmann, San José, Costa Rica, 1978.