



**ESTADO  
DE LA JUSTICIA**

---

Tercer Informe Estado de la Justicia

---

## Investigación de Base

---

A 20 años de la reforma procesal penal: cambio en  
varios actos

**Investigador:**

Marco Feoli Villalobos

San José | 2020

Investigación finalizada en el año 2019, se reserva su publicación al año 2020 por embargo de la información contenida.



353.4  
F344a

Feoli Villalobos, Marco.

A 20 años de la reforma procesal penal: cambio en varios actos / Marco Feoli Villalobos. -- Datos electrónicos (1 archivo : 620 kb). -- San José, C.R. : CONARE - PEN, 2020.

ISBN 978-9930-540-33-6

Formato PDF, 40 páginas.

Investigación de Base para el Tercer Informe del Estado de la Justicia.

1. REFORMA PROCESAL PENAL. 2. REFORMA JUDICIAL. 3. SISTEMA DE IMPUGNACIONES. 4. PROCEDIMIENTO PENAL. 5. RECURSO DE CASACIÓN. 6. LEGISLACIÓN. 7. PODER JUDICIAL. 8. COSTA RICA. I. Título.

EBV



## Contenido

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Presentación .....</b>  | <b>2</b>  |
| <b>Introducción .....</b>  | <b>3</b>  |
| El paso del Código de Procedimientos Penales al Código Procesal Penal: ¿por qué cambió? .....  | 4         |
| Los principales rasgos del procedimiento penal antes de la reforma.....                        | 4         |
| La Reforma se enmarca dentro de un proceso a nivel regional.....                               | 5         |
| <b>La reforma procesal penal de 1996: promesas y resultados .....</b>                          | <b>6</b>  |
| Justicia Penal es cada vez más cara y menos eficiente.....                                     | 8         |
| Cambio de roles de los sujetos procesales .....  | 14        |
| Medidas alternas siguen sin tener los resultados esperados.....                                | 18        |
| Reposicionamiento de las víctimas en el proceso .....  | 22        |
| <b>¿Una segunda etapa de la reforma? Oralización y reforma de la casación (2006-2010).....</b> | <b>22</b> |
| Profundización de la oralidad del proceso penal 2003-2005 .....                                | 23        |
| Existen limitaciones prácticas en el sistema de impugnaciones.....                             | 24        |
| Reforma procesal penal: 20 años para examinar .....  | 33        |
| <b>Referencias bibliográficas .....</b>  | <b>35</b> |
| <b>Entrevistas y Comunicaciones Personales.....</b>  | <b>37</b> |
| <b>Anexos .....</b>  | <b>38</b> |

## **Presentación**

Las cifras de esta investigación pueden no coincidir con las consignadas en el Informe Estado de la Justicia en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

## **Introducción**

El presente informe busca, como objetivo general, conocer los cambios que supuso la reforma procesal penal realizada en Costa Rica, a finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, en términos de inversión de recursos, organización y calidad del servicio. Al tiempo, se busca responder algunas preguntas que permitan entender sus alcances en el acceso a la justicia para el conjunto de la ciudadanía.

Así, se intentará conocer cuáles fueron los antecedentes históricos que justificaron la reforma procesal penal de Costa Rica; cuántos recursos humanos y financieros fueron invertidos durante su implementación; qué modificaciones se dieron en la organización interna del Poder Judicial tanto a nivel de la judicatura como de los otros órganos auxiliares y, finalmente, cuáles han sido los principales resultados de la reforma en línea a garantizar el acceso, calidad y celeridad de la justicia.

La aprobación del Código Procesal Penal de 1996, que entró en vigencia el 1 de enero de 1998, se dio en un contexto de transiciones democráticas en América Latina, una forma más moderna y republicana de entender el ejercicio del poder punitivo del Estado. 20 años después los resultados han permitido pasar a un modelo distinto que privilegia la oralidad, aunque con matices, y cuya eficiencia, en términos de acceso y satisfacción con la justicia, parece todavía en cuestión.

Hoy el país cuenta con un órgano independiente a cargo de las investigaciones y con el monopolio de la acción penal, un avance, más allá de lo simbólico, que ha permitido que los roles de los sujetos procesales estén mejor trazados y que los jueces no tengan más funciones que las jurisdiccionales y de garantías que se corresponden con un Estado de Derecho. Se rompió la idea de que el juicio y, eventualmente, la condena eran las únicas soluciones que ofrece el proceso penal. A la par, es innegable que se han invertido importantes cantidades de recursos en tecnología y personal lo cual habla de una apuesta del Estado, al menos en lo económico, por el aparato judicial.

A pesar de las idas y venidas, el sistema penal, y su encaje constitucional, ofrece un elenco de garantías para las personas que enfrentan un proceso lo cual, incluso, se tradujo en una reforma ulterior al paradigma de impugnaciones. Las víctimas del delito recibieron atribuciones sin precedentes que con los años se han ido ampliando.

En definitiva, analizar la reforma procesal penal de finales del siglo XX pasa por reconocer, como punto de partida, que no se trató de cambios menores. Es innegable que el país, como en otras partes de la región, redefinió su estructura penal en 1996 (1998). Corresponde ahora saber qué impacto generó la nueva estructura relativo a la calidad de la justicia penal y en qué medida las promesas que llevaron a su aprobación se cumplieron.

## **El paso del Código de Procedimientos Penales al Código Procesal Penal: ¿por qué cambió?**

Los cambios al proceso penal costarricense estuvieron antecidos por un movimiento reformista que condujo a la aprobación de nuevos códigos y leyes de enjuiciamiento criminal en varios países de América Latina, durante la década de los 80s. Sin embargo, antes y después, ha habido intentos por hacer que el ejercicio del poder punitivo estatal se realice en el marco de Estados de Derecho fuertes, a partir de las visiones que entienden, en un momento determinado, cuál debería ser el mejor camino para articular el proceso penal.

De acuerdo con González (comunicación personal, octubre 2018) es posible hablar de tres grandes generaciones de códigos, la primera, en la que destacan los de Córdoba, Argentina y Costa Rica, de los años 70s, en los cuales se privilegió la escritura y el papel de un juez instructor; la segunda, inspirada en los proyectos Soler-Lemus-De León, adoptó el llamado modelo “mixto moderno” (Navarro, comunicación personal, octubre 2018), dentro del que se enmarca la reforma de 1996 de Costa Rica, analizada en este informe, y, la última, después de 2000, que ha apostado por un sistema prácticamente oral, siendo los casos más recientes los códigos de Colombia, Chile y México (González, comunicación personal, octubre 2018).

### **Los principales rasgos del procedimiento penal antes de la reforma**

Durante la vigencia del Código de Procedimientos Penales, de 1973, prevaleció un modelo mixto en el que, si bien se intentó fortalecer el uso de la oralidad como mecanismo de acceso a la justicia, sobre todo en la etapa de juicio, se mantuvieron prácticas que, en definitiva, privilegiaron la escritura –como la lectura de informes o de declaraciones testimoniales-. El código de 1973 supuso un salto cualitativo “de una justicia penal fría, deshumanizada y lenta, a una justicia penal más ágil y con mejores controles, entre otros aspectos que podían resaltarse, sin que ello signifique que se lograra conseguir el esperado proceso ideal” (Houed, 1997, p.4). Esta norma tuvo, como ya se adelantaba, su antecedente inmediato en el Código de Procedimientos Penales, de 1940, de la Provincia argentina de Córdoba. Nuestro código anterior era de 1910.

Había un procedimiento principal u ordinario, llamado de instrucción formal, el cual se aplicaba para delitos de acción pública, es decir cuya investigación era obligatoria e independiente de la voluntad de la víctima, y sancionados con penas mayores a tres años de prisión. Existían dos fases: la inicial cercana al sistema inquisitivo (escrita y secreta) y la segunda de corte acusatorio (marcadamente oral y pública). Para Navarro (comunicación personal, octubre 2018), en Costa Rica había un proceso penal escrito con una fase final que era oral.

La investigación, aunque el ejercicio de la acción penal estaba reservado casi exclusivamente al Ministerio Público, era dirigida por el llamado juez de instrucción, una figura que asumía al tiempo funciones jurisdiccionales y de investigación. El Ministerio Público no podía actuar por razones de oportunidad, esto es, en todos los casos debía ejercer la acción de manera obligatoria (Houed, 1997).

El sistema recursivo permitía que las sentencias fueran impugnadas ante los tribunales de casación o la Sala Tercera, la competencia dependía del monto de la pena. Aunque la duración variaba, una de las críticas que se hizo al proceso anterior residió, justamente, en los tiempos para resolver las causas penales (Houed, 1997).

### **La Reforma se enmarca dentro de un proceso a nivel regional**

La reforma de 1996 fue impulsada por el propio Poder Judicial, nombres como Luis Paulino Mora, ex presidente de la Corte Suprema de Justicia, Daniel González, ex presidente de la Sala Tercera, Mario Houed y Alfonso Chaves, ex magistrados penales fueron, seguramente, las figuras claves del proceso. El borrador original fue preparado por Fernando Cruz, actual presidente de la Corte Suprema de Justicia, y luego se constituyó un grupo de trabajo integrado por jueces, fiscales y defensores públicos que afinó el texto (Navarro, comunicación personal, octubre 2018).

Participaron otras personas como Francisco Dall´Anese, Carlos María Jiménez, José Manuel Arroyo y José Alberto Alpizar. Hubo asistencia técnica de profesores extranjeros como Julio Maier, Alberto Binder o Ada Pellegrini a quienes González (Comunicación personal, octubre 2018) califica como los ideólogos del proceso de reforma en América Latina. Conviene subrayar que el proceso estuvo signado por el liderazgo del Poder Judicial y, además, por la notable ausencia de mujeres, fueron funcionarios hombres quienes integraron las comisiones que redactaron, estudiaron e impulsaron el nuevo instrumento procedimental.

Como recuerda Luis Pásara (2013), la cooperación internacional en materia de sistemas de justicia arrancó en la década de los años ochenta en América Latina con mucha fuerza. Para el caso costarricense, este proceso fue más bien desarrollado en clave interna lo cual marcó una diferencia con los otros países de la región. Afuera, en cambio, Estados Unidos sugirió en 1984 fortalecer prácticas democráticas que incluyeran a los poderes judiciales. Así, la agencia estadounidense USAID, desarrolló en El Salvador su primer proyecto. Para finales de los 90s se habían desembolsado 300 millones de dólares estadounidenses en proyectos de reforma de la justicia. De 1992 a 2011, el Banco Mundial (BM) destinó 305 millones de dólares y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) cerca de 1,205 millones de dólares. Otros aportes importantes de cooperación provinieron de Alemania, España y los países nórdicos. Se calcula que en el último cuarto de siglo se superaron los 2,000 millones de dólares en cooperación (Pásara, 2013, p. 200). Sin embargo, como se adelantaba, en Costa Rica la reforma judicial no nació de la cooperación internacional, aunque sí hubo apoyo financiero, sino de las propias estructuras internas.

No puede pasarse por alto el contexto en el que se vertebran las reformas procesales penales, América Latina, y con especial acento Centroamérica, dejaban atrás largas décadas de autoritarismo y de un Estado de Derecho todavía en construcción. La guerra en Centroamérica fue devastadora, solo entre 1980 y 1987 el número de personas muertas en Guatemala llegaba a 75 000, 60 000 en El Salvador y 45 000 en Nicaragua. La debilidad institucional –que incluía regímenes autoritarios, violación sistemática a derechos humanos, prevalencia del poder militar sobre el poder civil, dependencia del Poder Judicial a los otros poderes políticos, etcétera–

obligó a que los acuerdos de paz incluyeran un impulso democratizador al aparato judicial (Feoli, 2008, pp. 52-56).

En este sentido, la consolidación de un sistema de justicia penal moderno, en el marco de sociedades que avanzaban progresivamente hacia regímenes democráticos, no requeriría de demasiadas justificaciones. Un Estado que ejerce su poder punitivo con racionalidad y a partir de reglas claras que conjuren el riesgo de los abusos son acaso dos de los elementos más determinantes para la consolidación del *Rule of Law*. Por eso, no es de extrañar que Guatemala, según algunos autores consultados, haya sido, probablemente, el primer país en subirse a la segunda ola reformista de la justicia criminal a inicios de los 90s (De Mata Vela, 2007) y que tuvo, a su vez, un fuerte impacto en Costa Rica, aunque la situación política del país no tuviera los niveles de crispación que había allí. Su código, de 1994, y que impulsó el futuro Código Procesal Penal costarricense de 1996, procuraba según Londoño y Navarro (Comunicación personal, octubre 2018) sepultar el modelo inquisitivo, basado, en resumen, en la escritura, el secretismo del sumario y la concentración de funciones de investigación y juzgamiento en el mismo órgano, para abrazar, en adelante, un sistema acusatorio, anclado en la oralidad de las fases procesales, la publicidad de las actuaciones y la división de los roles de investigación, defensa y juzgamiento.

## La reforma procesal penal de 1996: promesas y resultados

Aunque el Código Procesal Penal fue aprobado en 1996, entró en vigencia el 1 de enero de 1998. Una revisión del expediente legislativo permite dilucidar algunas de las motivaciones que alimentaron la reforma. Por ejemplo, hay que destacar, una vez más, que este proyecto fue preparado y aupado por el Poder Judicial. En una presentación, firmada por el ex presidente de la Corte Suprema de Justicia, Édgar Cervantes, y enviada al congreso, se esgrimieron varias razones para el impulso de la reforma las cuales coinciden con las valoraciones realizadas por los expertos entrevistados sobre los principales cambios que trajo aquel ajuste legal.

De la nota se pueden derivar varios objetivos. Para efecto de este informe se sintetizan en 8, los cuales irán acompañados de algunos extractos de la presentación que dirigió el ex presidente Cervantes a los diputados:

- **Cambio de roles en la fase de investigación:** “las críticas al sistema se han centrado principalmente en el diseño de la etapa instructora en cuanto a la intervención que en ella deben desempeñar el juez y el agente fiscal” (Expediente Legislativo 12526, pp. 5-7).
- **Fortalecimiento del Ministerio Público:** “que se ha deslegitimado la función de la instrucción como etapa para allegar al proceso los elementos de prueba necesarios para resolver el caso en el juicio oral y público (...) El Ministerio Público se mantiene estático, con poca influencia en la actuación, pues no le corresponde el verdadero diseño de la investigación por lo que no tiene mayor compromiso en relación con el resultado de esta” (Expediente Legislativo 12526, pp. 4).
- **Transformación del juez de instrucción en un juez de garantías:** “un procedimiento en el que el acusador tenga a su encargo directamente la recolección de los medios probatorios, correspondiendo al juez la posición de

- garante de los derechos de las partes durante todas las etapas del proceso” (Expediente Legislativo 12526, pp. 5-8).
- **Modernización organizativa y agilización del proceso:** “el cumplimiento de las formalidades muchas de ellas sin mayor justificación (...) produce una actuación estéril, pero que causa un notable atraso en la solución del conflicto en particular y a la administración de justicia en general (...) hay proceso de modernización en el que se encuentra el Poder Judicial, tendiente a hacer un mejor servicio al público en la administración de justicia, impone la adopción de nuevas formas de trabajo. El cambio desde luego no es solo de los procedimientos (...) Nuestras sociedades exigen instituciones que obedezcan a las necesidades que tenemos aquí y ahora; nuestro compromiso es darlas y hacerlo en el menor tiempo posible” (Expediente Legislativo 12526, pp. 5-7).
  - **Aseguramiento de las garantías procesales penales:** “el cambio (...) tiene un claro contenido ideológico, el que en este caso se manifiesta por un cumplimiento absoluto de los requerimientos constitucionales y convencionales relacionados con los derechos de los seres humanos en el procedimiento penal” (Expediente Legislativo 12526, pp. 5-7).
  - **Recuperación de la presencia de la víctima en el proceso:** “otra crítica importante al sistema actual es el poco reconocimiento que se le confiere a la víctima en el proceso para que haga valer sus derechos (...) Los autores modernos se manifiestan por reconocer el papel preponderante que esté interesado en las resultas del juicio debe tener” (Expediente Legislativo 12526, p. 6).
  - **Mejoramiento de la seguridad ciudadana:** “se pretende posibilitar una mayor, real y pragmática seguridad ciudadana, pero a través de un procedimiento en el que se garantice el ejercicio efectivo de los derechos de todas las partes involucradas en el conflicto” (Expediente Legislativo 12526, p. 8).

Después de llevado a la corriente legislativa, el proyecto se abordó a través de varios grupos de trabajo en los que participaron funcionarios judiciales y académicos. Estos grupos se dividieron en 6 temas: Acciones procesales, Ministerio Público y Policía Judicial, Participación de la Víctima en el proceso, Etapa preparatoria, Procedimientos especiales y Etapa intermedia (Expediente Legislativo 12526).

Para realizar este informe, se hicieron entrevistas a profundidad a un grupo de expertos. Se seleccionaron 10 personas que fueron parte del proceso de reforma bajo dos condiciones: tanto por haber sido promotores o redactores, casos de Daniel González, José Manuel Arroyo y Alfredo Jones o, bien, porque como operadores del sistema estuvieron durante la transición del Código de Procedimientos Penales al Código Procesal Penal.

Los entrevistados para la preparación de este informe, coincidieron en que los principales cambios que trajo el Código Procesal Penal de 1996 fueron: la reorganización administrativa y gerencial de los despachos judiciales, el replanteamiento de los roles procesales, la oralidad, el empoderamiento de la víctima, la protección de las garantías procesales y la incorporación de las medidas alternativas al juicio, etc.

En virtud de lo anterior, al confrontar los objetivos de la reforma, que se extraen de lo expresado por el Poder Judicial ante la Asamblea Legislativa, y del criterio experto recogido para la elaboración de este informe, se han establecido 4 categorías de análisis las cuales se entienden

como las grandes promesas de la reforma 1996: Las categorías son: 1. Gestión, eficiencia y capacitación, 2. Cambio de roles de los sujetos procesales, 3. Introducción de medidas alternas y 4. Reposicionamiento de la víctima en el proceso. A continuación, se hará un examen de cada una de ellas sobre la base de dos ideas: las expectativas que se generaron a su alrededor y los alcances que han tenido dos décadas después.

Vale la pena subrayar, para concluir este apartado, de acuerdo con González (Comunicación personal, octubre 2018) como veíamos, uno de los líderes del proceso de reforma procesal penal, el objetivo nunca fue reducir la criminalidad sino agilizar los trámites y modernizarlos según las tendencias que se estaban siguiendo en la región. Sí latió con fuerza la idea de que al “eficientar” el proceso penal se acortarían plazos y, en consecuencia, se disminuiría la impunidad. Esto llama la atención porque, aunque apenas mencionado, el ex presidente Cervantes sí hizo referencia a que la reforma procesal penal sería una herramienta para mejorar la seguridad ciudadana.

### **Justicia Penal es cada vez más cara y menos eficiente**

Comparativamente, puede decirse que la reforma procesal penal ha sido la segunda más onerosa de todas las que se han impulsado en las últimas dos décadas en términos absolutos. La siguiente Cuadro la confronta con los cambios que ha habido después en materia contencioso-administrativa y laboral. De 1997 a 1998, se presupuestaron 3 049 008 820 colones adicionales para encarar la reforma (Ver Cuadro 1). No puede pasarse por alto que si bien, porcentualmente, la reforma procesal penal ha sido la que menos aumento supuso, esto también se explica en que el sistema penal es el que históricamente más dinero consume per se del presupuesto anual del Poder Judicial, según los informes del Costo de la Justicia y, además, en que es la más antigua de todas.

#### **Cuadro 1**

#### **Estimación del costo de la Justicia en materia procesal con relación a las reformas procesales laboral, contenciosa administrativa y penal. 1997-2017**

| Materia y año                         | Costo de la Justicia | Variación con el año anterior |             |
|---------------------------------------|----------------------|-------------------------------|-------------|
|                                       |                      | Total                         | Porcentaje  |
| <b>Penal</b>                          |                      |                               |             |
| 1997                                  | 12.239.819.063       |                               |             |
| 1998                                  | 15.288.827.883       | <b>3.049.008.820</b>          | <b>24,9</b> |
| <b>Contencioso<br/>Administrativa</b> |                      |                               |             |
| 2007                                  | 1.967.623.378        |                               |             |
| 2008                                  | 3.301.409.590        | <b>1.333.786.212</b>          | <b>67,8</b> |
| <b>Laboral</b>                        |                      |                               |             |
| 2016                                  | 15.178.265.281       |                               |             |
| 2017                                  | 21.973.892.099       | <b>6.795.626.818</b>          | <b>44,8</b> |

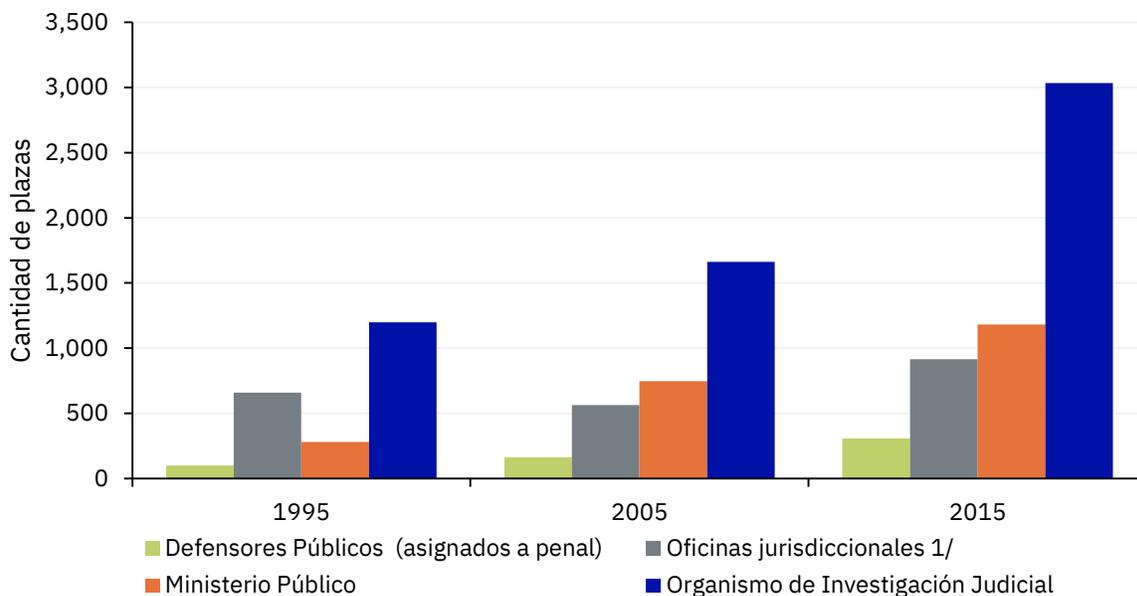
Nota:

Fuente: Dirección de Planificación, Poder Judicial (2018).

La aprobación del Código Procesal Penal dio paso también a que se crearan los llamados megadespachos. Uno de los cambios que trajo la reforma fue la modificación de la estructura y gerencia de los despachos judiciales que antes estaban divididos por secciones y con menos personal. Aunque en sentido estricto, la reforma procesal no suponía un cambio organizativo o administrativo, el momento fue aprovechado por el vértice del Poder Judicial para impulsar una reorganización, más bien de tipo gerencial. A partir de 1998, desaparecieron las secciones y los funcionarios se concentraron en una sola oficina –un juzgado penal o un tribunal de juicio por circuito judicial y las agencias fiscales se convirtieron en fiscalías adjuntas-. Para Jones (Comunicación Personal, octubre 2018), el proceso generó fuertes resistencias porque implicó una nueva forma de trabajo, sumado a reglas procesales desconocidas, obras de infraestructura para adecuar los espacios y una redefinición de relaciones interpersonales entre los propios empleados judiciales.

Como puede verse en el gráfico 1, de 1995 a 2015, el personal a cargo del nuevo proceso casi se duplicó. Especialmente notable fue el crecimiento del Ministerio Público y también de la policía judicial (OIJ). Este último pasó de tener 1 198 empleados en 1995 a 3 035 en 2015. En el caso de la Fiscalía, la situación fue aún más espectacular, los funcionarios se multiplicaron por 4 en apenas una década.

**Gráfico 1**  
**Cantidad personal de oficinas judiciales, judicatura en primera y segunda instancia y auxiliares de justicia. 1995-2015**



Nota: Incluye el personal de tribunales de casación y de apelación de sentencias, tribunales y juzgados penales, juzgados de instrucción (solo 1995) y juzgados de ejecución de la pena. No se consideran las plazas de auxiliares de cárceles, guardas y choferes adscritos a diferentes oficinas.

Fuente: Elaboración propia con datos del Anuarios de Estadísticas Judiciales en Solana (2018).

## Cuadro 2

### Cantidad del personal de oficinas jurisdiccionales en primera y segunda instancia. 1995-2015

| Tipo de plaza <sup>2/</sup>  | 1995       | 2005       | 2015       |
|------------------------------|------------|------------|------------|
| <b>Total</b>                 | <b>659</b> | <b>564</b> | <b>916</b> |
| Juez                         | 134        | 221        | 407        |
| Actuario                     | 8          | N.A.       | N.A.       |
| Secretario                   | 81         | N.A.       | N.A.       |
| Coordinador                  | N.A.       | N.A.       | 80         |
| Prosecretario                | 82         | N.A.       | N.A.       |
| Notificador                  | 74         | 10         | 0          |
| Escribiente                  | 198        | N.A.       | N.A.       |
| Auxiliar Judicial            | N.A.       | 297        | N.A.       |
| Técnico Judicial             | N.A.       | N.A.       | 402        |
| Auxiliar Servicios Generales | 0          | 33         | 11         |
| Conserje                     | 82         | 3          | 0          |
| Otros                        | 0          | 0          | 16         |

<sup>1/</sup> Incluye el personal de tribunales de casación y de apelación de sentencias, tribunales y juzgados penales, juzgados de instrucción (solo 1995) y juzgados de ejecución de la pena.

<sup>2/</sup> No se consideran las plazas de Auxiliar del Cárcel, Guardas y Chofers adscritos a diferentes oficinas. Fuente: Elaboración propia con datos del Anuarios de Estadísticas Judiciales en Solana (2018).

La creación de los megadespachos fue criticada por González (Comunicación personal, octubre 2018), uno de los autores de la reforma de 1996, porque implicó una modificación que, afirma, no solo no agilizó el proceso penal, sino que, además, lo encareció. Jones (Comunicación personal, octubre 2018) apunta, en sentido similar, que la reorganización de los despachos no era necesaria o que, quizás, haberla realizado al mismo tiempo que la implementación del Código Procesal Penal fue un error porque se juntó un cambio legal significativo con nuevos sistemas de gestión, infraestructuras y una cultura institucional resistente.

Bien recuerda Pásara (2013) que “el rediseño de las instituciones estatales está objetivamente limitado por procesos de largo plazo de formación del estado y por los modos en que el derecho se ha configurado, ejercido y entendido por los diferentes grupos sociales” (p. 104). González que, como decíamos ha sido muy duro con el cambio organizacional, estima que los procesos hoy son más lentos que antes. Debe haber más controles porque para González (Comunicación Personal, octubre 2018) “cada día un juez hace menos, pero cuesta más”. Los costos, en general, del Poder Judicial han sido abordados por los informes del Estado de Justicia. En 2017, por ejemplo, se concluyó que el crecimiento del recurso humano y tecnológico ha hecho que la costarricense sea una justicia cada vez más cara (p. 18).

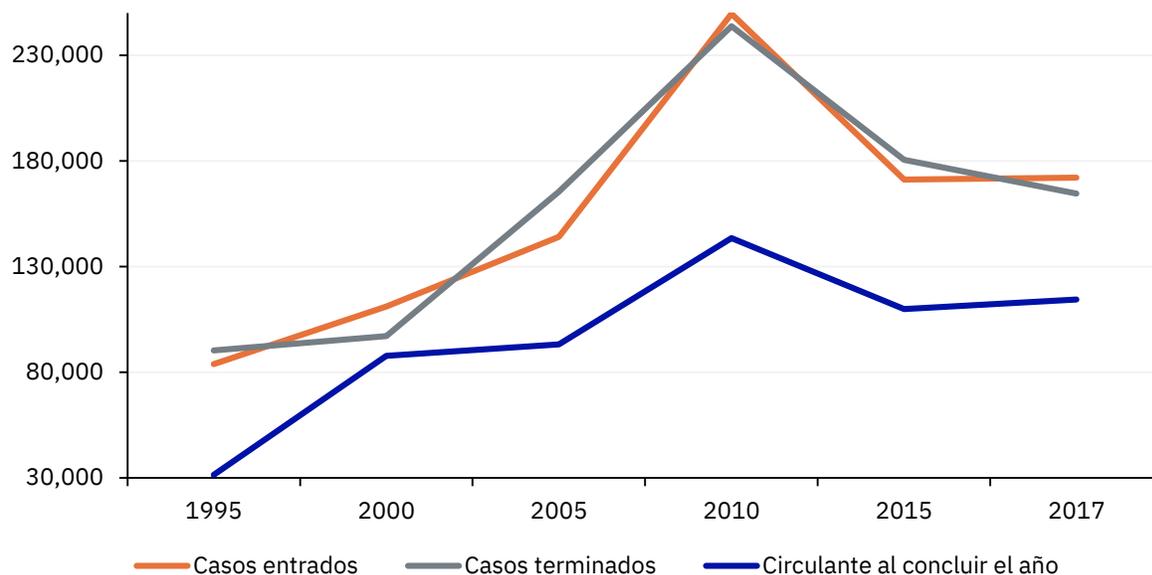
En la misma dirección, Navarro (Comunicación Personal, octubre 2018) plantea dudas acerca de la eficiencia del proceso actual. En su opinión, hay juicios que “demoran demasiado tiempo o audiencias que se extienden sin límite de tiempo”. El discurso del código, avanza, fue

“revolucionario”, pero la cultura anterior que era escrita y lenta, se reprodujo y acabó por imponerse en el *modus operandi* del proceso penal. En la actualidad, la oralidad es más una promesa sin cumplir. También Londoño (Comunicación personal, octubre 2018) considera que esta organización diluyó responsabilidades entre los funcionarios de los juzgados y tribunales, lo cual provocaba extravíos y atrasos que luego, sobre la marcha, se fueron corrigiendo en buena medida gracias al uso de la tecnología la cual facilitó el seguimiento de los expedientes y el control en los distintos despachos.

Las dudas expresadas respecto a la eficiencia que trajo la nueva ley de enjuiciamiento criminal en términos de costos y duración encuentran respaldo en los datos recopilados para la preparación de este informe. El gráfico 2 demuestra cómo en 22 años –de 1995 a 2017- las causas penales han tenido una tendencia hacia el alza. Se podría argüir que el aumento de la población incide también en los sistemas de justicia y en la judicialización de los conflictos. Importante de este cuadro es el circulante que permanece activo cada año. Sin embargo, hay que llamar la atención sobre el hecho de que a partir de 2012 se experimentó una disminución en la entrada de asuntos –pasaron de 249 625 en 2010 a 158 121 en 2012 y 171 218 en 2015-. De acuerdo, con la Oficina de Planificación del Poder Judicial, esto obedeció a que, a partir de ese año, el Ministerio Público, por una decisión de política de persecución, dejó de procesar la posesión de drogas para el consumo. En todo caso, lo que pareciera claro es que el nuevo proceso no contuvo o por lo menos no agilizó los trámites porque el circulante entre esos años casi se triplicó, pasando de 31 510 en 1995 a 114 377 en 2017.

## Gráfico 2

### Casos entrados, terminados y circulantes en primera instancia en materia penal

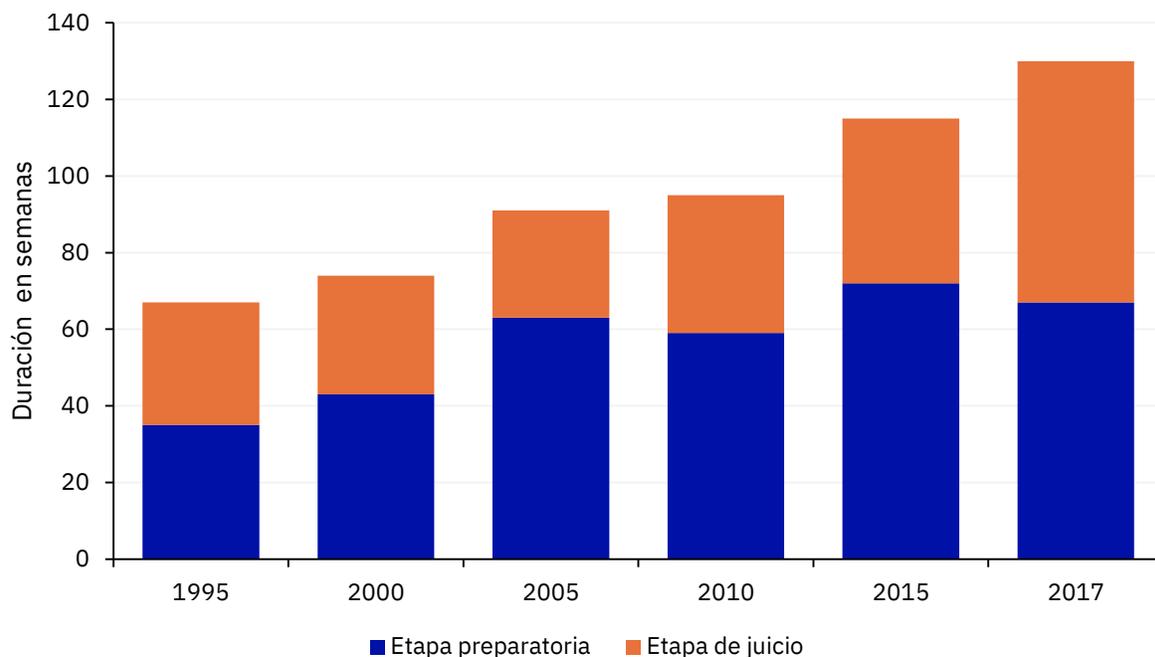


Fuente: Elaboración propia con datos del Anuarios de Estadísticas Judiciales en Solana (2018).

El gráfico 3 confirma la tesis de quienes ponen en tela de juicio las bondades de la reforma procesal penal en clave de eficiencia. Así, mientras en 1995, en promedio, una sumaria se tomaba 12 meses y 1 semana para ser resuelta, en 2017 la duración se duplicó, llegando a 24 meses y una semana. Desde luego, podría replicarse que el trámite de los expedientes varía según su complejidad y que la duración depende de varios factores. La crítica es válida, sin embargo, debe decirse que no se cuenta, a lo interno del Poder Judicial, con otros criterios que permitan, por ejemplo, desagregar los datos para diferenciar según el grado de dificultad que tiene cada causa. Pareciera necesario que en el futuro se utilicen categorías de análisis que ofrezcan mayor claridad sobre el tiempo que toma la resolución de los asuntos en trámite, un factor decisivo en el acceso a la justicia de las personas.

### Gráfico 3

#### Duración de los casos dictados con sentencia en primera instancia antes y después de la reforma por etapas y cantidad de casos. 1995- 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del Anuarios de Estadísticas Judiciales en Solana (2018).

La situación se agravó con los años, porque si en 2000, esto es, dos años después de la entrada en vigencia de la reforma procesal, un expediente requería de 10 meses para ser resuelto en la etapa preparatoria o intermedia, en 2017, se alcanzaron los 16 meses y 3 semanas en Tribunales Ordinarios. La lentitud de la justicia penal es todavía mayor cuando se confronta el tiempo invertido en la fase de juicio, aquella que, según las promesas de la reforma, iba a garantizar mejor los principios constitucionales y a agilizar el sistema porque de la mano de la oralidad se conseguirían procesos más expeditos. No era un tema menor, si algo ha lesionado los sistemas judiciales de América Latina a lo largo de su vida republicana ha sido, justamente, la lentitud de los procesos, la cual alimenta la impunidad y la desconfianza de la ciudadanía en sus instituciones (Pásara, 2013).

En el primer Informe Estado de la Justicia (2015), se encontró que “en los últimos veinte años ha desmejorado la duración promedio de los juicios resueltos con sentencia en materia penal, incluyendo todas sus fases (preparatoria, intermedia o juicio” (p. 156). Esta debilidad no solo no fue resuelta por la reforma procesal, a pesar de las promesas, sino que, por el contrario, se ha agravado con el tiempo. De hecho, puede decirse con toda certeza que más de tres años después de aquel informe la lentitud continúa siendo una marca distintiva del proceso penal costarricense con todos los riesgos que ello entraña.

Hay una circunstancia más grave aún, al recoger los datos es posible determinar que pese al considerable aumento del recurso humano -solo para la judicatura de primera y segunda instancia la cifra se triplicó en 20 años (Cuadro 2)- mientras en 1995 se resolvieron 10 879 asuntos, en 2017 solo 11 606. Dicho de un modo distinto, aunque hoy los circulantes son cerca del doble respecto a 1995 (Gráfico 2), el tiempo que se toma un tribunal en 2017, con un número mayor de jueces para dictar sentencia, duplica el de antes de la reforma de 1996. En consecuencia, la justicia penal costarricense sí es más cara y más lenta ahora que durante la vigencia del Código de Procedimientos Penales de 1973<sup>1</sup>.

Otro dato relevante, atañe a los procesos rápidos de flagrancia. La lentitud, luego de 8 años de haber sido puestos en marcha, empieza a convertirse en una nota distintiva. Es importante recordar que la introducción de este procedimiento especial estuvo vitaminada por la promesa de que reduciría la duración de los trámites para juzgar delitos cometidos en flagrancia, según los requisitos establecidos en la ley (Ley 8270 de 4 de marzo de 2010), más allá de las fuertes críticas que ha recibido de algunos sectores que le atribuyen haber debilitado garantías penales (Chinchilla, 2010). No obstante, si bien en 2010, la etapa de juicio se resolvía en un mes, contra los 9 meses que tomaba entonces un expediente en el procedimiento ordinario, en 2017 esa cifra creció, llegando a 4 meses y dos semanas.

Quizás el aumento de los circulantes sea un factor que pudo haber incidido pues en 2010 se resolvieron por la vía del procedimiento especial de flagrancia 1 210 asuntos y en 2017, 3 216. En todo caso, entre 2015 (2 meses y 3 semanas) y 2017 (4 meses y 2 semanas) se reportó también un aumento en los tiempos invertidos para resolver los expedientes de flagrancia, de casi el doble, a pesar de que el número de las sumarias no reflejó variaciones significativas (3 165 en 2015 frente a 3 216 en 2017). La constante sí ha sido, en cambio, que los procesos tiendan a durar más hasta dictarse la sentencia de primera instancia.

El último elemento al que debe mirarse en este apartado, en punto a entender el proceso reformista de 1996, es el del adiestramiento al personal judicial. Aunque los entrevistados coinciden en que hubo capacitación (Montero, comunicación personal, octubre 2018), muchos consideran que fue insuficiente y desarticulada, Londoño habla de un proceso caótico que obligó a ir aprendiendo sobre la marcha, por ejemplo, en qué diligencias había que participar según los

---

<sup>1</sup> Según la Oficina de Planificación del Poder Judicial, a partir del año 2018, se implementó un rediseño en la organización de algunos despachos de manera que se mejoraran los tiempos y la coordinación entre la judicatura y los órganos auxiliares de justicia. De acuerdo con sus datos, de 2016 a 2018 hubo un incremento del 29% en asuntos resueltos en los tribunales penales. Aunque aún es prematuro saber si este progreso será sostenible, los primeros indicios parecieran tejer alguna esperanza de que se podría impactar positivamente la duración de los procesos penales.

roles de defensores, fiscales, jueces o policías. Fueron necesarios algunos meses de acomodamiento (Londoño, comunicación personal, octubre 2018).

Aunque el Poder Judicial dispuso de un presupuesto de más de 3 mil millones de colones para la implementación de la reforma (Cuadro 1), Rodríguez (Comunicación personal, octubre 2018) reclama que las capacitaciones consistieron, fundamentalmente, en reuniones para explicar el nuevo diseño procesal penal y no en un abordaje integral que, a través de prácticas y ejercicios transversales, permitieran a los operadores jurídicos –abogados privados y funcionarios judiciales- implicarse más y mejor en los cambios que supondría el nuevo diseño procesal penal.

Es difícil determinar, 20 años después, qué tanto facilitó el Poder Judicial a través de formaciones la vinculación de sus empleados con el código de 1996 y, en definitiva, el éxito de su implementación. Todos los entrevistados reconocen la realización de reuniones y cursos más bien puntuales antes de la entrada en vigencia del Código Procesal Penal, el 1 de enero de 1998 (Comunicación personal, octubre 2018). Hay matices en cuanto a su impacto. No se encontró, como quiera, información disponible que evaluara este apartado de la reforma ni que sintetizara los alcances, tampoco los costos específicos, de la inducción, ni de la preparación, interna o externa, para encarar las nuevas reglas procedimentales que supuso el cambio legislativo.

### **Cambio de roles de los sujetos procesales**

Durante la vigencia del Código de Procedimientos Penales, la investigación de las causas criminales era resorte del juez de instrucción. Con la reforma, se buscó reorientar los roles de los sujetos del proceso, especialmente el de los jueces penales y los fiscales. Antes, el Ministerio Público solo hacía un requerimiento de instrucción. El juez instructor iniciaba la investigación, ordenaba la prueba junto con la policía y dictaba un auto de procesamiento y prisión preventiva, que era la base de la acusación.

El rol de la Fiscalía era bastante menor, casi nominal (González, comunicación personal, octubre 2018). En juicio, había un fiscal que llevaba adelante la acusación. El código de 1996 quebró con este diseño institucional y reconfiguró las competencias del juez y el fiscal. En la estructura actual se fortaleció al órgano acusador en lo jurídico y en lo orgánico. Se aprobó una ley del Ministerio Público, se creó la figura del fiscal general con fiscalías adjuntas por circuitos judiciales y se aumentó el número de recursos humanos y financieros.

Cuando se aprobó el código de 1973, el Ministerio Público era un órgano “*de papel*” (González, comunicación personal, octubre 2018) que dependía del juez. Al dividirse los roles, al juez se le despojaron sus tareas de investigación, la naturaleza de sus nuevas funciones le obligaba a ser el garante de los principios y derechos constitucionales (Londoño, comunicación personal, octubre, 2018) y a la Fiscalía controlar las investigaciones criminales e incluso, en algunos supuestos, a prescindir de la persecución penal a partir de la incorporación del principio de oportunidad en el ordenamiento jurídico costarricense (Guido, comunicación personal, octubre 2018).

Entre los expertos entrevistados para la elaboración de este informe, hay acuerdo en el sentido de que la redefinición de los roles procesales fue uno de los logros quizás más significativos de la reforma de 1996. Las democracias modernas se realizan en un marco jurídico y político específico: el Estado Constitucional de Derecho. Esta afirmación no se reduce a una declaración de buenas intenciones, sino a una toma de postura ideológica que señala los derroteros de la sociedad. Hablar de un Estado que es constitucional y de derecho supone unas ciertas relaciones muy particulares entre el poder público y las personas; relaciones que estarán en cualquier situación transversalizadas por una serie de derechos de los que las personas son poseedoras y de los que el Estado no puede disponer. Solo así se realizan los valores que componen una democracia. Allí descansa la importancia de que al juez se le diera una posición de garante.

Los derechos se protegen contra los diferentes instrumentos que el Estado podría utilizar para vulnerarlos incluso, aunque parezca paradójico, del Derecho mismo. Aquel puede ser visto, “como un emisario asegurador de la paz y la armonía entre los hombres y mujeres”. Sin embargo, y más allá de esta primera imagen romántica de lo jurídico, el Derecho, se presenta también muchas veces como un conjunto de aparatos coercitivos, con los que se infiere dolor y sufrimiento.

Esa “otra” dimensión del Derecho encuentra su máxima expresividad en el derecho penal a través del que se imponen sanciones (tan graves como la privación de la libertad o, en algunos casos, hasta la privación de la propia vida); se dice, que, a modo de reacción del cuerpo social, contra quienes infringen los valores estimados fundamentales para la convivencia. Tomando en consideración la severidad, violencia llaman algunos, del derecho penal, se ha defendido la idea de que este debe convertirse en la última opción –*ultima ratio*- a la que recurra el ordenamiento jurídico para solventar los problemas surgidos en la sociedad (Diez-Picazo, 2003).

Esta perspectiva se entronca en la concepción de una democracia y de un Estado Constitucional que busca garantizar un elenco de derechos y limitar, en consecuencia, el poder de quienes lo detentan en nombre del pueblo soberano. Más aún, el origen del constitucionalismo moderno se encuentra precisamente en la reivindicación de derechos –*Bill of Rights* de 1689, las declaraciones de la ex-colonias norteamericanas, la declaración de los derechos del hombre, etc.-. El respeto y la protección de los derechos frente al poder, esa es la cuestión (Corchete, 2007).

Por otra parte, el proceso penal se entiende como un procedimiento de confrontación y demostración fáctica de las hipótesis formuladas por el órgano acusador. Esta naturaleza epistémica constituye *per se* el fundamento de su legitimación. Con esto se parte de una premisa de suyo fundamental: la sujeción del juez a la ley. Esta premisa no es una cuestión poco sustantiva, se trata así de privilegiar la certeza del derecho –y en última instancia de los valores constitucionales- para tratar de evitar las actuaciones arbitrarias de las autoridades públicas (Ferrajoli, 2008).

Bajo esta línea de pensamiento, es evidente que la efectividad en clave democrática de este paradigma, depende entre otros factores de que las garantías penales y procesales penales se cumplan de modo estricto. Lo dicho, al amparo de los principios de legalidad y especialmente

del principio de tutela judicial efectiva, hace posible la refutabilidad empírica de las delaciones planteadas -la carga probatoria, la obligación de la fundamentación, la contradicción, la publicidad, etc.- en un marco de confianza institucional que, en el caso de la reforma procesal penal de 1996, según el criterio de los expertos consultados para la preparación de este informe, pudo ser reforzada a partir de la redefinición de las competencias de los órganos acusadores y jurisdiccionales.

Especialmente notable fue el crecimiento que experimentó, como era de esperarse, el Ministerio Público. En 20 años, el personal se multiplicó por cuatro. Casi la mitad se corresponde con fiscales, que en 2015 llegaron a 542.

### **Cuadro 3** **Personal total del Ministerio Público según tipo de plaza. 1995-2015**

| <b>Tipo de plaza</b>         | <b>1995</b> | <b>2005</b> | <b>2015</b>  |
|------------------------------|-------------|-------------|--------------|
| <b>Total</b>                 | <b>281</b>  | <b>747</b>  | <b>1.181</b> |
| Fiscal                       | 25          | 323         | 542          |
| Agente Fiscal                | 63          | N.A.        | N.A.         |
| Asistente Jurídico           | 0           | 33          | 0            |
| Técnico Jurídico             | 0           | 0           | 60           |
| Abogado Defensa Civil        | 0           | 0           | 23           |
| Profesional                  | 0           | 0           | 8            |
| Secretario                   | 44          | N.A.        | N.A.         |
| Coordinador                  | N.A.        | N.A.        | 64           |
| Prosecretario                | 12          | N.A.        | N.A.         |
| Escribiente                  | 128         | N.A.        | N.A.         |
| Auxiliar Judicial            | N.A.        | 294         | N.A.         |
| Técnico Judicial             | N.A.        | N.A.        | 410          |
| Técnico Comunicaciones       | 0           | 0           | 20           |
| Auxiliar Servicios Generales | 0           | 38          | 28           |
| Oficial de Localización      | 0           | 43          | 0            |
| Conserje                     | 9           | 0           | 0            |
| Otros                        | 0           | 16          | 26           |

Fuente: Elaboración propia con datos del Anuarios de Estadísticas Judiciales en Solana (2018).

Mientras en 1995, para la institución laboraban 281 personas, en 2015 el funcionariado –entre fiscales y administrativos- alcanzó los 1 181. Con el nuevo proceso, el Organismo de Investigación Judicial (OIJ) también enfrentó cambios. A partir de entonces, sería la Fiscalía la que, al tener el monopolio de la acción penal, dirigiría las investigaciones judiciales y el OIJ actuaría como un auxiliar del órgano fiscal (artículos 63 y 67 del Código Procesal Penal).

Hubo también un crecimiento en el recurso humano de la policía judicial que pasó de contar con 1 198 empleados, en 1995, a 3 035 en 2015 (Ver anexo 1). Es claro el interés que ha habido del Estado por fortalecer los órganos de investigación y persecución criminal dotándolos de mayor

personal. Como se advirtió en el segundo informe Estado de la Justicia (2017), “en el caso del OIJ, ello implicó un importante reforzamiento de las capacidades y recursos, incluyendo los departamentos de Ciencias Forenses y Medicina Legal, las áreas de planeación estratégica y gerencia, y el equipamiento en general. Este organismo recibió el 21% del presupuesto judicial en el cuatrienio 2008-2011” (p. 297).

Respecto a la Defensa Pública, aunque también hubo un incremento, en el marco de la reforma procesal penal, que se ha mantenido con los años, este ha sido menor en comparación con el Ministerio Público y el Organismo de Investigación Judicial. La Defensa, en opinión de González (Comunicación personal, octubre 2018) no cambió, especialmente, con la reforma del 96. Se ajustaron garantías que ya existían y se modificaron algunas maneras, por ejemplo, que se requiriera de un defensor para la declaración del imputado. Pero en cuanto a la estructura, González y Navarro (Comunicación personal, octubre 2018) estiman que fue el órgano que menos se tocó y que ahora tiene importantes desafíos porque ha crecido también en estos 20 años.

Sin embargo, Montero (Comunicación personal, octubre de 2018) indica que sí hubo transformaciones importantes en el ejercicio de la defensa técnica, pues anteriormente el defensor público iniciaba su labor en el momento en que era solicitado para realizar la declaración inicial del imputado (indagatoria) o posteriormente en caso de cambio de defensor particular a público. Señala Montero que a la luz del artículo 13 del Código Procesal Penal, las personas sospechosas a raíz de la reforma procesal penal de 1996 tienen derecho desde el inicio de la investigación a contar con un defensor, lo cual implica la participación en múltiples actuaciones en las que antes estaba ajeno.

En cuanto al tema organizativo que señalan González y Navarro (Comunicación personal, octubre de 2018), la Defensa Pública tiene importantes desafíos derivados del gran crecimiento que ha tenido. En los últimos tiempos ha crecido tanto en materia penal, por leyes como la Ley de Penalización de Violencia Contra la Mujer o la Ley de Ejecución Penal Juvenil, así como en materia no penales, tales como Laboral, que entró en vigencia en el año 2017, o la reciente ratificación de la “Carta de Derechos sobre acceso a la justicia de los pueblos indígenas”.

El Consejo Superior aprobó una nueva estructura a finales de 2018, a instancias de la dirección actual, justamente, con el propósito de zanjar algunos de los temas que quedaron pendientes durante la reforma del 96 y por la necesidad, vistas las responsabilidades que se le asignaron con la reforma procesal laboral (Ley N° 9343 del 14 de octubre de 2015), de que pueda asumir las nuevas tareas y garantizar el derecho a la asistencia letrada (Acta 11582 del Consejo Superior, 2018).

Como se adelantaba, una de las situaciones que ha enfrentado la Defensa Pública es la continua asignación de nuevas competencias sin que se prevea el contenido presupuestario correspondiente. Aunque se indique que las personas que serán atendidas son las de escasos recursos económicos, la Defensa Pública no cuenta con personal idóneo (trabajadores sociales, por ejemplo) para poder verificar si el solicitante del servicio tiene o no medios para pagar la asistencia técnica. Lo anterior evidencia una mala técnica legislativa, pues el cuerpo normativo

aprobado o los que pretenden aprobar, no vislumbra el impacto institucional, con el riesgo de que el servicio público en las materias existentes, se desmejore al tener que asumir por recargo, las nuevas competencias que se le asignan (Montero, comunicación personal, octubre de 2018).

La Defensa Pública cuenta con, aproximadamente, ochocientos funcionarios que realizan labores de asistencia letrada en distintas materias distribuidos por todo el país. Sin embargo, casi la mitad de ellos se concentra en el área penal:

“(…) la estructura de la DP sigue los patrones de cobertura territorial del Poder Judicial, por lo que tiene oficinas regionales en cada uno de los circuitos del sistema. A nivel central cuenta con la Unidad de Supervisores (formada por once defensores regionales), la Unidad de Apoyo Técnico (dos personas), la Unidad de Selección y Capacitación (tres personas) y el programa de Apoyo Gerencial y Planeamiento de Recursos, dedicado a la implementación del sistema de seguimiento de casos y el rediseño de las oficinas judiciales (tres personas), entre otras instancias. Hay también 46 defensoras y defensores coordinadores de oficina. Durante el período 2004-2016 la DP absorbió, en promedio, un 7,2% del presupuesto del Poder Judicial (...) La DP es el segundo de los seis programas del Poder Judicial con menor dotación de recursos como porcentaje de la asignación total, solo superior al programa de Atención y Protección de Víctimas (2,3%)(...)” (PEN, 2017, p. 235).

Un elemento que no puede soslayarse es que estos nuevos roles procesales se iban a ejercer a partir de un modelo oral. Es decir, las decisiones deberían tomarse de cara a las partes. Aunque como veremos en el apartado 3, varios años después se retomó el interés por priorizar la oralización del proceso penal, el código de 1996, en el marco de los movimientos reformistas, traía como una de sus principales novedades que el proceso prescindiría de la escritura porque se considera que la oralidad es el camino que mejor permite el desarrollo de otros principios y garantías procesales como la celeridad, la igualdad, la inmediación, la contradicción, etc. (Suñez y Moreno, 2012).

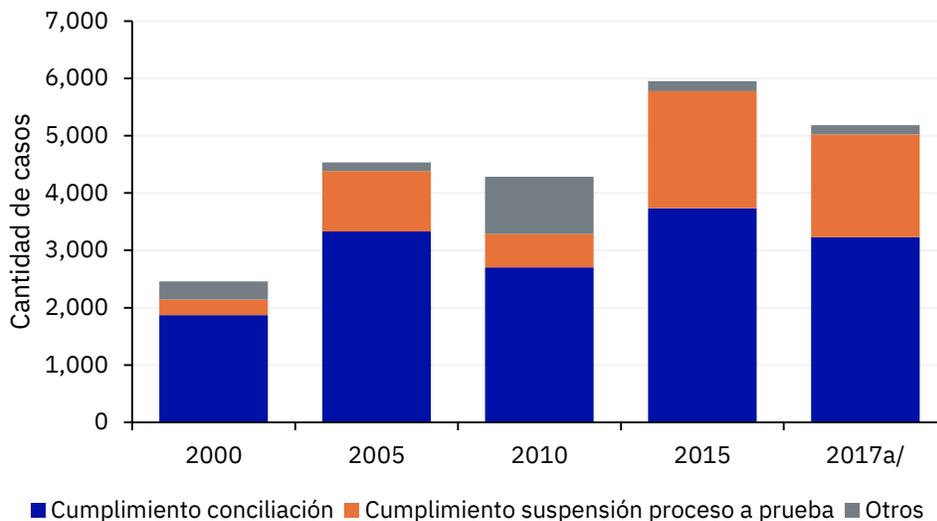
### **Medidas alternas siguen sin tener los resultados esperados**

Otra de las grandes apuestas incorporadas con el código de 1996 fue la introducción de las medidas alternas, como la conciliación, la suspensión del proceso a prueba y la reparación integral. A tono con lo que han venido solicitando organismos como la Organización de Naciones Unidas, desde hace varias décadas (UNODC, 2014), el país intentó con la reforma procesal penal que entró en vigencia el 1 de enero de 1998 que el juicio y, eventualmente, una condena –o una absolutoria- no fueran las únicas vías para resolver los conflictos penales.

Según González (Comunicación personal, octubre de 2018), se fijaron expectativas muy altas relativo a los alcances que tendrían las medidas alternas, los redactores esperaban que al menos el 40% de la carga laboral se resolvieran a través de las nuevas salidas. Sin embargo, admite que 20 años después estas concitan uno de los mayores fracasos de la reforma. Se pensaron en programas muy pequeños que, según Navarro, Fernández, Londoño y González (Comunicación personal, octubre de 2018) fracasaron porque conforme han pasado los años la utilización de medidas alternas ha disminuido. La siguiente Cuadro refleja, para poner por caso, que, en 2017, de 164.631 asuntos terminados menos de 10.000 fueron por medidas alternas. Entre 2015 y

2017, ha habido una reducción de los asuntos resueltos a través de suspensiones del proceso a prueba, conciliaciones y reparaciones integrales.

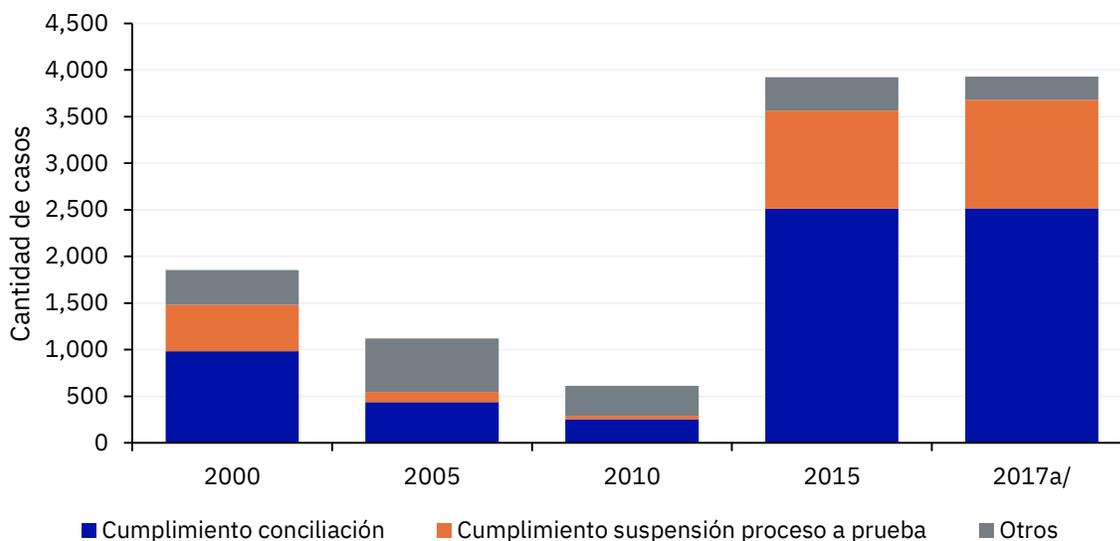
**Gráfico 4**  
**Personal total del Ministerio Público según tipo de plaza. 1995-2015**



<sup>a/</sup>Para el 2017 se contemplan en los juzgados penales los sobreseimientos dictados por esos motivos en la Justicia Restaurativa.

Fuente: Elaboración propia con datos del Anuarios de Estadísticas Judiciales en Solana (2018).

**Gráfico 5**  
**Sobreseimientos definitivos dictados por cumplimiento de medidas alternativas en tribunales penales. 2000-2017**



<sup>a/</sup>Para el 2017 se contemplan en los juzgados penales los sobreseimientos dictados por esos motivos en la Justicia Restaurativa.

Fuente: Elaboración propia con datos del Anuarios de Estadísticas Judiciales en Solana (2018).

Hay varias explicaciones posibles para que el uso de estas figuras no haya jugado el papel que se esperaba a inicios de la reforma. Para González (Comunicación personal, octubre de 2018), hubo un “remedo” de medidas alternas que requieren cambios profundos para que se utilicen de manera adecuada. El error táctico, añade, fue la creencia de que las medidas se iban a manejar solas. En este sentido, el expresidente de la Sala Tercera considera que se debe crear una estructura que coordine su seguimiento con mayor rigor.

Debe recordarse que, por disposición del Código de 1996, el seguimiento de las suspensiones del proceso a prueba está a cargo del Nivel de Atención en Comunidad del Ministerio de Justicia y Paz, y no del Poder Judicial, aparte de las otras atribuciones asignadas por el Reglamento del Sistema Penitenciario en materia de libertades condicionales y penas de utilidad pública (Reglamento 40849-JP: artículo 51). Sin embargo, la Dirección General de Adaptación Social cuenta con apenas 38 funcionarios técnicos para atender a una población de 16 564 mil personas en todo el país (Información proporcionada por la Dirección General de Adaptación Social). Convendría preguntarse si, no siendo la suspensión del proceso a prueba una sanción en sentido estricto y teniendo el Poder Ejecutivo una capacidad más bien limitada en cuanto al recurso profesional disponible, lo más razonable no sería trasladar esta competencia a un órgano del Poder Judicial.

Según Londoño (Comunicación Personal, octubre 2018), al principio hubo mayor receptividad de las partes, sin embargo, a través de circulares, primero, y de modificaciones legales, después, el acceso a las medidas alternativas se fue restringiendo con el transcurso de los años. Ella lo atribuye, entre otras razones, a las críticas de ciertos sectores mediáticos y políticos que veían en estas formas de solución una puerta para la impunidad y a un posible rédito electoral. Por ende, se reformó el Código Procesal Penal (como las leyes N° 8720 de 4 de marzo de 2009, N° 9078 del 4 de octubre de 2012 y N° 9582 del 2 de julio de 2018) y se establecieron nuevos requisitos para endurecer el acceso a las medidas alternativas en comparación con su regulación original (Arroyo, comunicación personal, octubre 2018).

Para González (Comunicación Personal, octubre 2018), en delitos de carácter patrimonial, las medidas alternas deberían ser la regla. De hecho, afirma, así fueron concebidas. Cabe preguntarse por qué, a pesar de que es ese tipo de delincuencia el que concentra el mayor número de denuncias (Dirección de Planificación, 2018), el uso de las soluciones alternativas no muestra allí alguna diferencia significativa y si, en definitiva, el diseño de un sistema más robusto para atenderlas ayudaría en el impacto que, por ejemplo, esto pudiera tener en el sistema penitenciario y en el cumplimiento de los presuntos fines integradores de la pena.

Otro de los factores que se señaló es el del (mal) uso que se le ha dado a la audiencia preliminar (Fernández, Víquez, Rodríguez, comunicación personal, octubre de 2018) y que ha desestimulado la aplicación de las medidas alternativas. Hay un cuestionamiento de si los jueces penales han logrado que esta etapa, que debería actuar como un filtro, cumpla con ese objetivo. Si se agotan todas las posibilidades para favorecer arreglos entre las partes<sup>2</sup> o si las causas se

---

<sup>2</sup> Aunque no tiene que ver exclusivamente con las medidas alternativas, otra de las críticas a la judicatura viene en el sentido de que los jueces penales envían causas a la etapa de juicio que bien pudieron resolverse a través de sobreseimientos de acuerdo a los supuestos regulados en el Código Procesal Penal.

envían sin demasiados esfuerzos para que sean resueltas en la siguiente fase. Por ejemplo, no deja de llamar la atención que en el gráfico, en 2017, 3 929 asuntos fueran sobreseídos en los tribunales penales, a través de conciliaciones, suspensiones del proceso a prueba y reparaciones integrales, a pesar de que el Código Procesal Penal (artículos 25 y 36) limita, expresamente, la aplicación de aquellos institutos, salvo la reparación, una vez que el juzgado penal haya dictado el auto de apertura a juicio, esto es, cuando el sumario es enviado del juzgado al tribunal para que se fije una fecha para debate.

En cualquier caso, es importante aclarar que, según datos del Departamento de Planificación del Poder Judicial, menos del 10% de los asuntos que entran anualmente a los juzgados penales son enviados a los tribunales con autos de apertura de a juicio. La gran mayoría -59% para el 2017- acaban con una desestimación. Por otro lado, los sobreseimientos, que podrían suponer la finalización del proceso por la aplicación de una medida alternativa, alcanzaron en el 2017 un 17% de las causas terminadas.

De acuerdo con el artículo 282 del Código Procesal Penal, la desestimación procede cuando “el hecho denunciado no constituya delito o sea imposible proceder”, de esta forma:

“el Ministerio Público solicitará al tribunal del procedimiento preparatorio, mediante requerimiento fundado, la desestimación de la denuncia, la querrela o las actuaciones policiales. La desestimación no impedirá reabrir el procedimiento, cuando nuevas circunstancias así lo exijan, ni eximirá al Ministerio Público del deber de practicar los actos de investigación que no admitan demora”. (Artículo 282)

Por otro lado, el numeral 311, también de la ley procedimental, establece que el sobreseimiento definitivo procederá cuando el hecho denunciado no se realizó o no fue cometido por el imputado; no esté adecuado a una figura penal; medie una causa de justificación o inculpabilidad; la acción penal se haya extinguido –por ejemplo a través de una medida alterna o de la prescripción- o porque, a pesar de la falta de certeza, no exista razonablemente la posibilidad de incorporar nuevos elementos de prueba y no haya bases para requerir fundadamente la apertura a juicio. La desestimación permite, como veíamos, que la causa pueda reabrirse, en cambio, el sobreseimiento supone su finalización definitiva.

Desafortunadamente, no existen datos desagregados para conocer qué porcentaje de los sobreseimientos dictados cada año obedecieron al cumplimiento de medidas alternas o a otras razones procesales. Tampoco cuántas de las desestimaciones se reaperturaron. Sin esa información disponible, no es posible determinar con exactitud qué tanto ha actuado la audiencia preliminar como filtro ni en qué medida los jueces penales han favorecido el uso de salidas alternativas. Sin embargo, lo cierto es que al relacionar las Cuadros 5 y 9, la conclusión es que el dictado de sobreseimientos por suspensión del proceso a prueba, conciliación o reparación integral del daño respecto a las causas finalizadas por año es muy bajo.

## Reposicionamiento de las víctimas en el proceso

Finalmente, con la aprobación del Código Procesal Penal de 1996, se reconfiguró, también, el papel de la víctima dentro del proceso penal costarricense. Antes, según González (Comunicación personal, octubre 2018), actuaba como una “*convidada de piedra*” o como una “*cenicienta*” (Guido, comunicación personal, octubre 2018). Sólo podía intervenir a través de la acción civil resarcitoria (Londoño, comunicación personal, 2018). Con la reforma, se le permitió coadyuvar como querellante privado del Ministerio Público, se le ampliaron las posibilidades de recurrir resoluciones y, finalmente, se permitió que su voluntad fuera puesta en valor al momento de aplicar medidas alternativas (González, comunicación personal, octubre 2018).

Nuevas competencias para la víctima son cuestionadas por las personas entrevistadas para este informe, tanto porque estiman que el proceso penal otorga suficientes garantías de participación al ofendido por un delito en el modelo actual, como porque colocar en una suerte de contención a la víctima frente al imputado supondría desnaturalizar el carácter del poder punitivo del Estado. Debe entenderse que las reglas se establecen, antes que nada, como un límite que conjure los riesgos de la arbitrariedad y los excesos estatales.

No puede perderse de vista que, después del código del 96, ha habido sucesivas reformas en la dirección de dar más protagonismo a la víctima. La Ley N° 8720 de 4 de marzo de 2009, llamada de “Protección a Víctimas, Testigos y demás intervinientes en el Proceso Penal” amplió también algunas de las atribuciones concedidas a la víctima en la reforma que entró en vigencia el 1 de enero de 1998. No hay datos disponibles que permitan medir los alcances que estas modificaciones legales han tenido en el ámbito de tutela de las víctimas o qué variaciones han supuesto en términos, por ejemplo, de satisfacción, de acceso a la justicia, de resarcimientos o de celeridad, más allá, por supuesto, de los datos que apuntan a procesos más lentos en la actualidad que con el Código de Procedimientos Penales de 1973<sup>3</sup>.

## ¿Una segunda etapa de la reforma? Oralización y reforma de la casación (2006-2010)

Examinar la reforma procesal penal que ha experimentado el país tomando como referencia exclusivamente el código de 1996 corre el riesgo de hacer que el examen esté incompleto. En efecto, después de su entrada en vigencia, el 1 de enero de 1998, la ley ha sufrido modificaciones que, de alguna manera, supusieron replanteamientos a la propuesta original. En el apartado anterior, se hizo mención a algunos de esos cambios. Sin embargo, se estima necesario dedicar un espacio mayor a otras reformas que sobrevinieron al Código de 1996. De un lado, al proceso que, a inicios del siglo XXI, buscó profundizar las formas de oralización y, del otro, a los ajustes que se hicieron al sistema recursivo costarricense.

---

<sup>3</sup> Aunque en el taller de análisis preliminar de este informe, realizado en enero de 2019, los representantes de la Oficina Civil de la Víctima del Ministerio Público ofrecieron proporcionar datos que, según indicaron en aquel momento, han permitido valorar el desempeño del Poder Judicial en la atención a los ofendidos, finalmente no fue enviada para su análisis y su incorporación en el III Estado de la Justicia.

## **Profundización de la oralidad del proceso penal 2003-2005**

Hubo una decisión política a lo interno del Poder Judicial de oralizar algunos procesos entre 2003 y 2005 –sentencias, dictados de medidas cautelares o audiencias para soluciones alternas-; para González (Comunicación personal, octubre 2018) el cambio, cuya legalidad pone en tela de juicio, fue un proyecto de algún sector de la Corte Suprema de Justicia, liderado por los exmagistrados Luis Paulino Mora y José Manuel Arroyo, para hacer de esto un programa independiente más que una modificación legal. Durante ese periodo, se inició un fuerte proceso de capacitación entre los funcionarios judiciales del sistema penal para que, siguiendo un modelo similar al sistema americano, hubiera una profundización de la oralidad (Guido, comunicación personal, octubre 2018).

Con esta profundización se buscó que más audiencias, como las de las medidas cautelares, se hicieran de manera oral y que, en general, la oralidad estuviera más presente en las etapas del proceso penal y no solo en juicio. Al hilo de la iniciativa, se incentivó a los jueces para que las sentencias también se dictaran de manera oral, una de las decisiones que quizás más controversia generó (Vargas, comunicación personal, octubre 2018). Para Londoño (Comunicación personal, octubre 2018), el problema estaba en que al principio la tecnología no garantizaba la documentación y el acceso de las partes a la sentencia, lo que se agudizaba tratándose de personas privadas de libertad. Probablemente, con los años este aspecto pudo resolverse y hoy se cuenta con mejores recursos técnicos.

Sin embargo, el tema de legalidad era más polémico porque, mediante circulares internas, se pretendió obligar a los jueces a que sus resoluciones fueran orales de manera prescriptiva a pesar de que el código no lo establecía así. Con los años, y fruto de algunas experiencias que desaconsejaron su uso –resoluciones de varias horas de grabación o abiertamente contradictorias, por ejemplo- se planteó solo como una posibilidad en función del nivel de complejidad de cada causa.

Más adelante, en 2009, con la creación del procedimiento especial de flagrancias (Nº 8720 de 4 de marzo de 2009), se fijó, ahí a través de una reforma legal, que, en esos casos, la sentencia debía dictarse oralmente. Se parte de la idea de que las causas juzgadas por esa vía no son complejas y con pocas pruebas para evacuar.

Jones (Comunicación personal, octubre 2018) considera que la oralidad fue un mito, que, a pesar del código y de sus reglas, nunca llegó a aplicarse según lo pensaron los redactores de la ley pues sus alcances fueron menores a los que se esperaban. El cambio de 2003-2005 fue más bien una apuesta institucional por recuperar el espíritu que había introducido el Código Procesal Penal. Esto obligó a que se invirtiera en nuevos sistemas tecnológicos para hacer viable la apuesta que impulsaba la Corte Suprema de Justicia.

## Existen limitaciones prácticas en el sistema de impugnaciones

Por último, el gran cambio, y uno de los que más dudas genera, es el del sistema recursivo del proceso penal costarricense que, como veremos, experimentó modificaciones respecto de lo que se aprobó en el Código Procesal Penal de 1996. Con la aprobación de la Ley 8837 de 3 de mayo de 2010 –que entró en vigencia 18 meses después–, fueron eliminados los tribunales de casación y se crearon los tribunales apelación que ahora, con el Caso Ulloa Herrera contra Costa Rica de 2 julio de 2004 como telón de fondo, actuarían como órgano de segunda instancia para conocer integralmente las sentencias penales dictadas en los tribunales de juicio. De este modo, el recurso de casación quedó reservado a la Sala Tercera de acuerdo a los supuestos establecidos en la ley.

Para Londoño (Comunicación personal, octubre de 2018), la reforma no era necesaria porque antes la Sala Tercera admitía criterios muy amplios que garantizaban la doble instancia. En sentido similar se pronuncia Vargas (Comunicación personal, octubre de 2018) que considera que más allá de las nomenclaturas, la Sala y los viejos tribunales de casación fueron abiertos al conocer los recursos contra las sentencias de primera instancia, habría que preguntarse qué tanto ha mejorado la calidad de la justicia porque, aunque hay un análisis integral, se establecieron restricciones en el proceso de revisión.

El debate, principalmente, se plantea en las relaciones que existen entre la Sala Tercera y los tribunales de apelación. Una primera conclusión con vista en los datos suministrados por el Poder Judicial es que en la actualidad el circulante de los tribunales de apelación se incrementó. Como puede verse en la Cuadro 4, en el año 1995 ingresaron 1 062 asuntos, 808 en 2000 y 2 548 en 2010.

### Cuadro 4

#### Casos entrados, terminados y circulante en tribunales de casación penal 1995-2013

| Año  | Casos entrados | Casos terminados | Circulante al concluir el año |
|------|----------------|------------------|-------------------------------|
| 1995 | 1.062          | 1.034            | 448                           |
| 2000 | 808            | 780              | 194                           |
| 2005 | 1.053          | 1.149            | 221                           |
| 2010 | 2.548          | 2.397            | 661                           |
| 2013 | 0              | 34               | 1                             |

Fuente: Elaboración propia con datos del Anuarios de Estadísticas Judiciales en Solana (2018).

### Cuadro 5

#### Casos terminados en los tribunales de casación según tipo de resolución. 1995- 2012

| Tipo de caso                | 1995         | 2000       | 2005         | 2010         | 2012 <sup>a/</sup> |
|-----------------------------|--------------|------------|--------------|--------------|--------------------|
| <b>Total</b>                | <b>1.062</b> | <b>808</b> | <b>1.053</b> | <b>2.548</b> | <b>190</b>         |
| Recurso de casación         | 792          | 483        | 646          | 1.690        | 107                |
| Recurso de revisión         | 47           | 62         | 119          | 302          | 51                 |
| Recurso de queja            | 23           | 1          | 1            | 0            | 0                  |
| Prórroga prisión preventiva | 0            | 203        | 223          | 419          | 9                  |
| Conflicto de competencia    | 126          | 47         | 26           | 108          | 2                  |
| Proceso de Extradición      | 0            | 11         | 37           | 6            | 10                 |
| Otro                        | 74           | 1          | 1            | 23           | 11                 |

<sup>a/</sup> Último año en que ingresaron expedientes a estos tribunales.

Fuente: Elaboración propia con datos del Anuarios de Estadísticas Judiciales en Solana (2018).

La mayoría de ellos, como se acredita en la Cuadro 5, correspondió a casaciones que suponían el conocimiento de las sentencias de primera instancia: 792 de 1062 en 1995, 482 de 808 en 2000, 646 de 1 053 en 2005 y 1690 de 2 548 en el año 2010. A partir del año 2012, con el nuevo sistema de impugnaciones vigente, es posible visualizar un aumento del circulante de los tribunales de apelación de casi el 100%. Por ejemplo, ese año entraron 3 612 asuntos, 3 245 en 2015 y 3 081 en 2017 –Cuadro 6-.

### Cuadro 6

#### Casos entrados, terminados y circulantes en tribunales de apelación. 2012-2017

| Año                | Casos entrados | Casos terminados | Circulante al concluir el año |
|--------------------|----------------|------------------|-------------------------------|
| 2012 <sup>a/</sup> | 3.612          | 2.676            | 947                           |
| 2015               | 3.245          | 3.084            | 1.123                         |
| 2017               | 3.081          | 3.118            | 1.008                         |

<sup>a/</sup> Año que iniciaron labores.

Fuente: Elaboración propia con datos del Anuarios de Estadísticas Judiciales en Solana (2018).

Como se puede intuir, la gran mayoría de causas ingresadas se corresponden con recursos de apelación. Así, para 2012, según puede encontrarse en la Cuadro 7, el 78% de los asuntos que entraron a los tribunales fueron recursos de apelación de sentencia. En el año 2015, la cifra se elevó a un 87%, aunque en 2017 hubo una disminución y el porcentaje llegó a 79%.

### Cuadro 7

#### Casos entrados en tribunales de apelación según tipo de caso

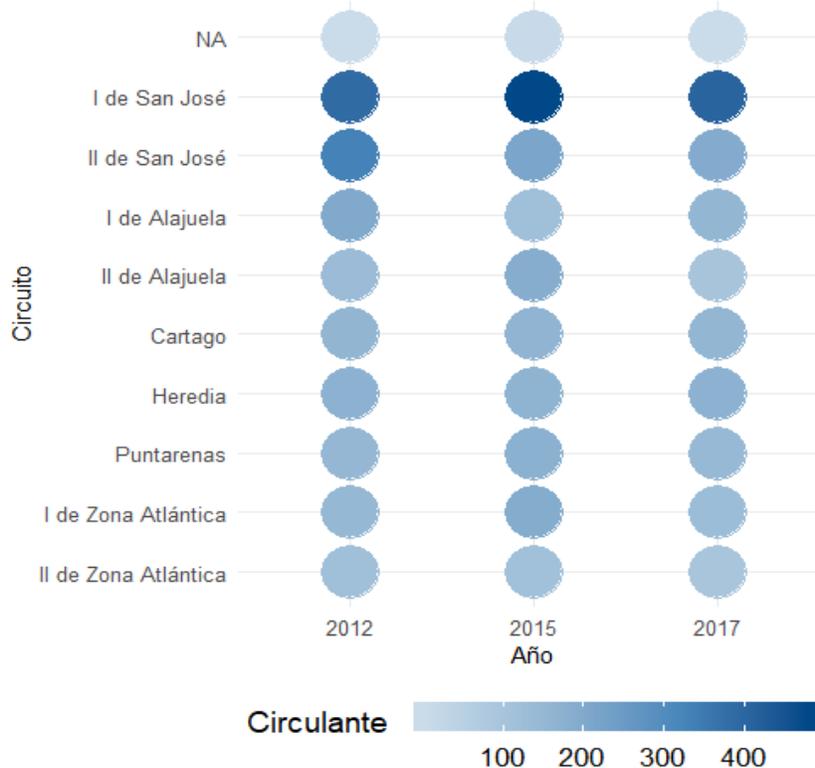
| Tipo de caso                | 2012 <sup>a/</sup> | 2015         | 2017         |
|-----------------------------|--------------------|--------------|--------------|
| <b>Total</b>                | <b>3.612</b>       | <b>3.245</b> | <b>3.081</b> |
| Recurso de apelación        | 2.839              | 2.835        | 2.435        |
| Prórroga prisión preventiva | 540                | 320          | 568          |
| Recurso de revisión         | 150                | 2            | 0            |
| Conflicto de competencia    | 50                 | 71           | 61           |

| Tipo de caso           | 2012 <sup>a/</sup> | 2015         | 2017         |
|------------------------|--------------------|--------------|--------------|
| <b>Total</b>           | <b>3.612</b>       | <b>3.245</b> | <b>3.081</b> |
| Proceso de extradición | 6                  | 3            | 4            |
| Otro                   | 27                 | 14           | 13           |

Fuente: Elaboración propia con datos del Anuarios de Estadísticas Judiciales en Solana (2018).

### Gráfico 6

#### Casos entrados en tribunales de apelación según circuito judicial. 2012-2017



Fuente: Elaboración propia con datos del Anuarios de Estadísticas Judiciales en Solana (2018).

Los recursos de apelación de sentencia recibidos por los tribunales de apelación entre los años 2012 a 2017 provienen especialmente de los circuitos judiciales de San José y de Alajuela (Gráfico 6). Cabe destacar que la cantidad de recursos que se declaran inadmisibles, esto es, que no son analizados por el fondo, sino que, por incumplir con alguna formalidad, se rechaza *ad portas*, es muy baja: un 7.5% en 2012, 4%, en 2015 y 4.3% en 2017. No obstante, también una importante mayoría de las resoluciones confirmó las sentencias de primera instancia. Se declararon sin lugar un 41,7%, de los recursos de apelación en 2012, 46,3% en 2015 y 44,2% en 2007. Por contra, el 29,9% de los recursos de apelación fueron declarados con lugar en 2012, el 34.4% en 2015 y el 30,69% en 2017.

### Cuadro 8

#### Casos terminados en los tribunales de apelación según tipo de resolución

| Tipo de resolución                           | 2012 <sup>a/</sup> | 2015         | 2017         |
|--|--------------------|--------------|--------------|
| <b>Total</b>                                 | <b>2.676</b>       | <b>3.084</b> | <b>3.118</b> |
| Inadmisibile                                 | 202                | 124          | 137          |
| Incomp. en admisibilidad y fondo             | 110                | 43           | 11           |
| Recurso apelación sin lugar                  | 1.118              | 1.429        | 1.379        |
| Recurso apelación con lugar                  | 435                | 846          | 778          |
| Rec. apelación parcialmente con lugar        | 168                | 216          | 179          |
| Recurso de revisión sin lugar                | 12                 | 0            | 0            |
| Proceso de revisión competencia definida     | 31                 | 56           | 50           |
| Proceso de revisión prórroga definida        | 286                | 26           | 0            |
| Proceso de revisión sentencia de extradición | 2                  | 0            | 0            |
| Prórroga definida                            | 221                | 284          | 561          |
| Desistido                                    | 0                  | 12           | 0            |
| Recusación con lugar                         | 0                  | 21           | 0            |
| Recusación sin lugar                         | 0                  | 21           | 0            |
| Otro   | 91                 | 6            | 23           |

<sup>a/</sup> Año en que iniciaron labores.

Fuente: Elaboración propia con datos del Anuarios de Estadísticas Judiciales en Solana (2018).

Otro de los aspectos más importantes por examinar es el de la duración. Veíamos que en primera instancia –Gráfico 3- ha habido, en 20 años de vigencia del Código Procesal Penal, un aumento del tiempo que se requiere para resolver un asunto tanto en la etapa intermedia como en la de juicio. El cambio de 2010 en la sede de apelaciones, no parece haber tenido un efecto negativo en este punto pues el lapso de meses transcurridos para que se dicte la sentencia de segunda instancia, se ha mantenido en los mismos rangos que había con los tribunales de casación, incluso es posible detectar una pequeña disminución.

### Cuadro 9

#### Duración promedio de los recursos en los tribunales de casación

| Año  | Nº de votos | Duración promedio |
|------|-------------|-------------------|
| 1995 | 699         | 5 meses 1 semana  |
| 2000 | 388         | 3 meses 1 semana  |
| 2005 | 605         | 5 meses 0 semanas |
| 2010 | 1.449       | 3 meses 2 semanas |
| 2013 | 28          | N. D.             |

Fuente: Elaboración propia con datos del Anuarios de Estadísticas Judiciales en Solana (2018).

Así, en 1995 un recurso en los tribunales de casación se resolvía en 5 meses y una semana, ese tiempo era prácticamente el mismo en 10 años después, según puede verse en la Cuadro 10. A

partir de 2012, con la entrada en vigencia de la ley que creó los tribunales de apelaciones, esos meses, pese al aumento de los circulantes, se ha reducido en un mes: 4 meses y 1 una semana en 2015 y 4 meses y 3 semanas en 2017.

### Cuadro 10

#### Duración promedio de los recursos de apelación votados por el fondo

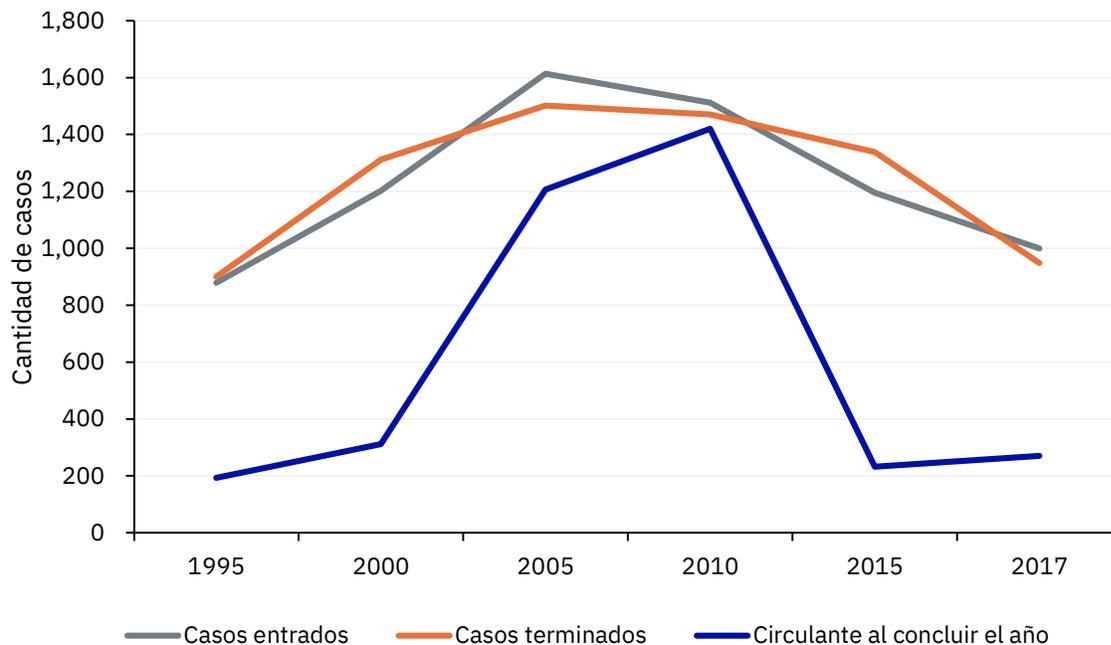
| Año                | Nº de casos | Duración promedio |
|--------------------|-------------|-------------------|
| 2012 <sup>a/</sup> | 1.721       |                   |
| 2015               | 2.491       | 4 meses 1 semana  |
| 2017               | 2.336       | 4 meses 3 semanas |

Fuente: Elaboración propia con datos del Anuarios de Estadísticas Judiciales en Solana (2018).

Una de las críticas que se han formulado entre los operadores del sistema es al rol que cumple la Sala Tercera en la actualidad. Con la reforma de 2010, se retomó la visión más clásica de la casación entendida como un recurso extraordinario de “limitadísima aplicación” (Rodríguez, 2013) puesto que la revisión integral de la sentencia correspondería a los tribunales de apelación. De acuerdo al Código Procesal Penal, en la versión reformada por la Ley 8837 de 2010, los supuestos en los que es procedente los recursos de casación son dos: a) Cuando se alegue la existencia de precedentes contradictorios dictados por los tribunales de apelaciones, o de estos con precedentes de la Sala de Casación Penal y b) Cuando la sentencia inobserve o aplique erróneamente un precepto legal sustantivo o procesal (artículo 468).

### Gráfico 7

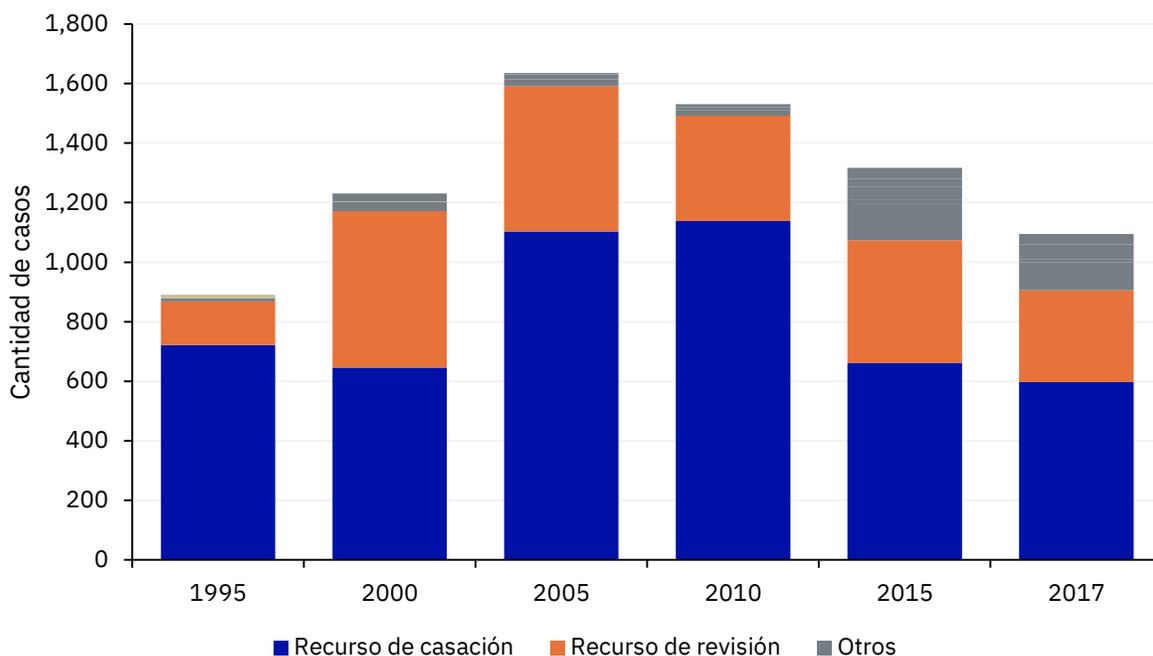
#### Casos entrados, terminados y circulantes en Sala Tercera. 1995-2017



Fuente: Elaboración propia con datos del Anuarios de Estadísticas Judiciales en Solana (2018).

Estos dos supuestos en principio limitarían el uso de la casación, lo cual se refleja en la disminución del circulante de la Sala Tercera a partir de la reforma que creó a los tribunales de apelación. El total de casos entrados pasó de 1 512 en 2010 a 1 000 en 2017, es decir, una reducción de más de un tercio –Gráfico 7-. Sin embargo, apunta Vargas (Comunicación personal, octubre de 2018), la redacción del inciso b del artículo 468 mantuvo un criterio muy amplio que habría permitido que la Sala conociera de más asuntos (2018). Aunque los recursos de casación han representado la mayor carga de trabajo de la Sala –Gráfico 8-, al tener la competencia para conocer de los procesos de revisión (artículo 410 del Código Procesal Penal), estos ocuparon el 34% de los asuntos entrados en 2015 y el 30% en 2017.

**Gráfico 8**  
**Casos entrados en Sala Tercera según tipo de caso. 1995-2017**



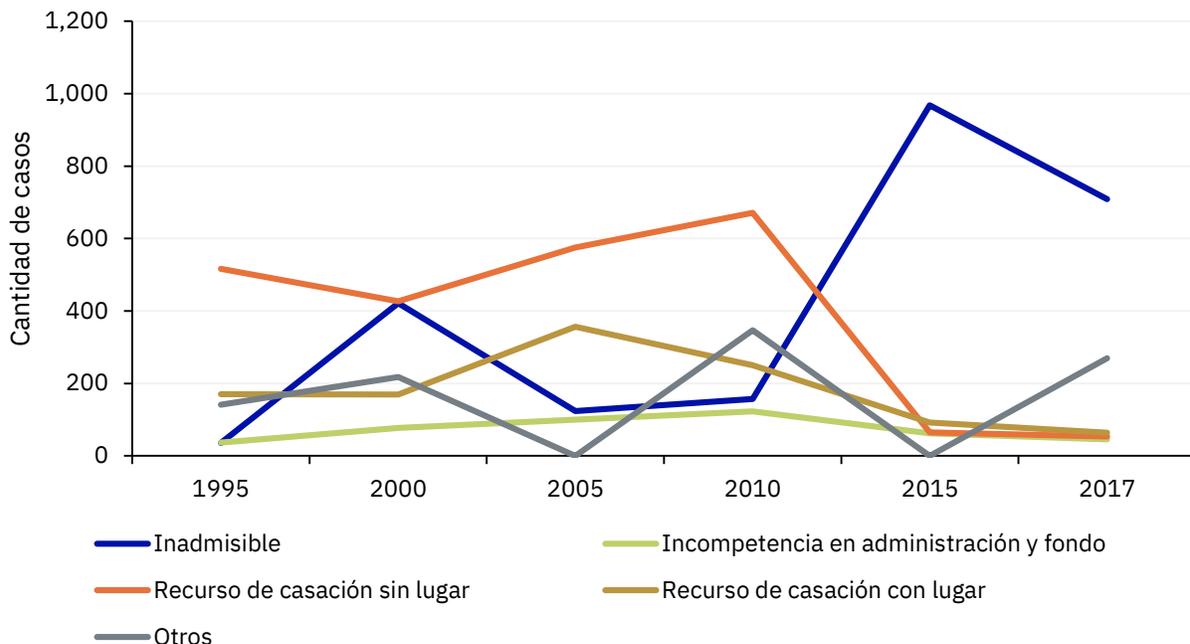
Fuente: Elaboración propia con datos del Anuarios de Estadísticas Judiciales en Solana (2018).

Un dato especialmente llamativo es la cantidad de resoluciones declaradas inadmisibles por la Sala Tercera desde que se modificó el sistema de impugnaciones –Gráfico 9-. Mientras en 1995, solo el 4% de los trámites ingresados no superaron el test de admisibilidad; en 2015 esa cifra escaló en forma espectacular hasta alcanzar el 72,2% y en 2017 el 74,7%. Como quiera, cabe preguntarse a qué se debe esto, si el código no establece con claridad cuáles son los requisitos de admisibilidad, o quizás para ser más precisos, los establece, pero con un amplio margen de discrecionalidad depositado sobre los hombros de la propia Sala de Casación Penal. Más aún, como señalan Londoño y Vargas (Comunicación personal, octubre de 2018), la redacción es tan abierta –inobservar un precepto legal- que casi cualquier asunto podría ser conocido por la Sala por la vía de la casación o incluso por la del procedimiento de revisión.

Aquí posiblemente hayan incidido razones más políticas<sup>4</sup> y de oportunidad que jurídicas en sentido estricto, determinadas por la conformación de la Sala Tercera (Arroyo, comunicación personal, octubre de 2018). Dicho de otro modo, ha sido un criterio restrictivo impuesto por los integrantes del tribunal el que hizo que la admisibilidad de los recursos se haya convertido en un límite difícilmente superable. En este sentido, la inédita salida de 4 de los 5 magistrados titulares de la Sala Tercera entre 2017 y 2018 (Arroyo, Arias y Chinchilla por jubilación y Gamboa por destitución, los 3 últimos casi al tiempo en medio de un escándalo periodístico que sacudió al Poder Judicial) abre la puerta a que estos baremos se replanteen y pueden flexibilizarse.

### Gráfico 9

#### Casos terminados en Sala Tercera según tipo de resolución. 1995-2017



Fuente: Elaboración propia con datos del Anuarios de Estadísticas Judiciales en Solana (2018).

No deja de sorprender que a pesar de que 7 de cada 10 causas ingresadas a la Sala Tercera se declararon inadmisibles después de la reforma del 2010, según los datos disponibles para los años 2015 y 2017, y suministrados por el propio Poder Judicial, la duración promedio para resolver un recurso de casación por el fondo se triplicó en 20 años. En 1995, se requerían 2 meses para que la Sala se pronunciara sobre un recurso de casación. En 2015 y 2017, con un circulante bastante menor, fueron necesarios 6 meses –Cuadro 22-. Lo anterior sin obviar que en estos 20 años el personal de la Sala creció. La Cuadro 11 recoge el incremento que hubo entre los años 2000 y 2017 del recurso humano.

<sup>4</sup> Se entiende política, siguiendo a Lechner, como una acción instrumental que persigue determinados fines “terminales”. Esto es, en relación al ejercicio del poder y a la búsqueda de objetivos legítimos. No se hace referencia, en este sentido, a los partidos políticos ni a la intrusión ilegítima de los otros brazos del Estado en el sistema judicial (Jiménez, W: 2012).

**Cuadro 11**

**Poder Judicial: personal de la Sala Tercera según tipo de plaza 2000-2017**

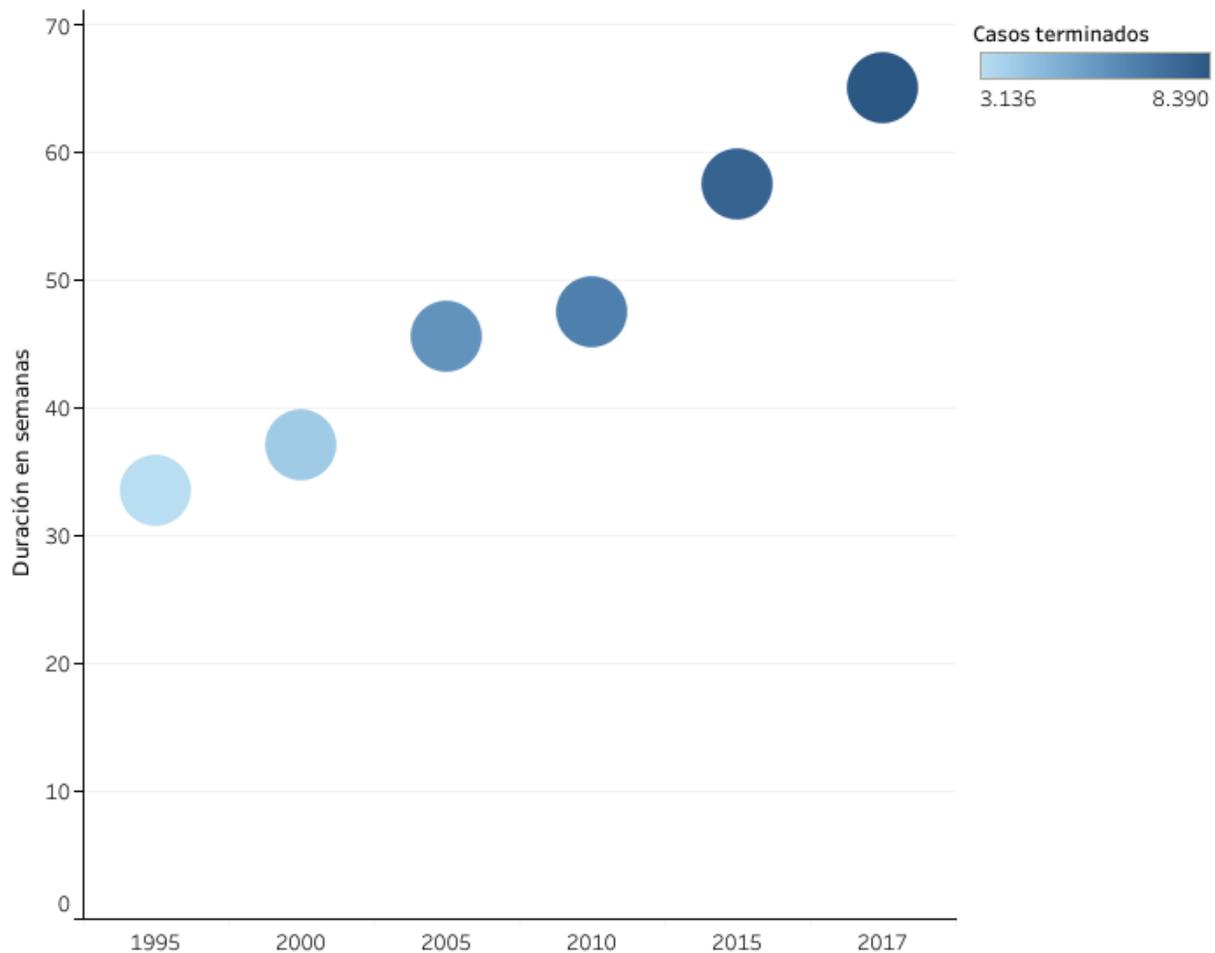
| <b>Tipo de plaza</b>         | <b>2000</b> | <b>2005</b> | <b>2010</b> | <b>2015</b> | <b>2017</b> |
|------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Total</b>                 | <b>34</b>   | <b>37</b>   | <b>44</b>   | <b>44</b>   | <b>44</b>   |
| Abogado Asistente            | 10          | 0           | 0           | 0           | 0           |
| Asistente de Sala            | 0           | 0           | 2           | 0           | 0           |
| Asistente Judicial           | 0           | 2           | 1           | 0           | 0           |
| Auxiliar Judicial            | 15          | 8           | 8           | 0           | 0           |
| Notificador                  | 1           | 1           | 1           | 0           | 0           |
| Conserje                     | 2           | 0           | 0           | 0           | 0           |
| Secretario de Sala           | 1           | 1           | 1           | 1           | 1           |
| Técnico en Comunicaciones    | 0           | 0           | 0           | 1           | 1           |
| Auxiliar Servicios Generales | 0           | 2           | 2           | 2           | 2           |
| Técnico Sala de la Corte     | 0           | 0           | 0           | 3           | 3           |
| Magistrado                   | 5           | 5           | 5           | 5           | 5           |
| Secretaria Ejecutiva         | 0           | 5           | 5           | 5           | 5           |
| Técnico Judicial             | 0           | 0           | 0           | 8           | 8           |
| Profesional en Derecho       | 0           | 13          | 19          | 19          | 19          |

Fuente: Elaboración propia con datos del Anuarios de Estadísticas Judiciales en Solana (2018).

En suma, el Estado invierte hoy más funcionarios para la sede de casación, pero hay menos productividad. Como ocurría en las etapas anteriores –intermedia y de juicio- puede concluirse que el país cuenta hoy con una justicia que es más lenta y al mismo tiempo más cara.

### Gráfico 10

#### Duración promedio de los recursos de casación votados y cantidad de casos terminados en la Sala Tercera. 1995-2017



Fuente: Elaboración propia con datos del Anuarios de Estadísticas Judiciales en Solana (2018).

El último elemento que despierta interrogantes es el del principio del doble conforme, un axioma general del derecho penal, según el cual establecida la jerarquía jurisdiccional una persona sometida a un proceso criminal, por razones de igualdad y seguridad jurídica, tiene derecho a que su asunto acabe cuando, al menos, dos tribunales hayan decidido sobre su culpabilidad (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-178/12 de 8 de marzo de 2012). En la actualidad, por la relación entre los tribunales de apelación y la Sala Tercera el doble conforme solo se aplica cuando es la Sala la que se pronuncia. Esto implica que un acusado pueda estar sometido a juicio indefinidamente (Fernández, comunicación personal 2018) si los reenvíos vienen del órgano de apelación siempre que no lleguen a la cámara de casación. Pareciera necesario que se corrija la incerteza que un vacío legal de tales proporciones provoca y que se ponga un límite recursivo que, sin violentar el acceso a la justicia, dé seguridad jurídica en este aspecto procesal (Vargas, comunicación personal, octubre de 2018).

## Reforma procesal penal: 20 años para examinar

El transcurso de dos décadas es un tiempo que resulta adecuado para saber cuáles han sido los alcances de una reforma en la que se cifraban grandes esperanzas y, sobre todo, para discutir acerca de algunos ajustes que podrían ser pertinentes. Los resultados reflejan claroscuros. Es esa, acaso, la primera y más evidente conclusión. Ha habido fracasos rotundos en algunos de los temas incorporados y anunciados, en su día, como una modernización del trámite de las causas penales. A la par, es posible situar avances que deberían protegerse porque han supuesto una consolidación de los principios constitucionales y convencionales suscritos por el Estado de Costa Rica (Convención Americana DDHH, artículo 8).

Se buscó profundizar en cuáles fueron los antecedentes históricos que justificaron la reforma procesal penal de Costa Rica; cuántos recursos humanos y financieros fueron invertidos durante su implementación; qué modificaciones se dieron en la organización interna del Poder Judicial tanto a nivel de la judicatura como de los otros órganos auxiliares y, finalmente, cuáles han sido los principales resultados de la reforma en línea a garantizar el acceso, calidad y celeridad de la justicia.

- **Antecedentes e inversión:** La reforma procesal si bien respondió a un movimiento interno, dirigido por el propio aparato judicial costarricense, se desarrolló en un marco regional que pretendió el fortalecimiento y la democratización de la justicia penal. El Estado, solo en la primera etapa, destinó más de 3 000 millones de colones en la consolidación del nuevo modelo.
- **Organización interna:** La redefinición de roles permitió que los jueces tuvieran un papel más acorde con la lógica constitucional de ser garantes de los derechos fundamentales y de una tutela judicial efectiva (Gasberí Llobregart: 2008). Cualquier derecho presupone dos ideas esenciales. Una definición precisa de su contenido y la posibilidad de que este pueda ser reivindicado, también de manera concreta, frente a un sujeto determinado. Efectivamente, un derecho formulado en una norma vigente no basta para asegurar el ejercicio pleno, directo e inmediato. En un Estado Constitucional de Derecho, el sujeto frente al que se reivindican los derechos y frente al que se exige protección es el juez (Guastini: 1994).
- **Organización interna:** El fortalecimiento del Ministerio Público robusteció financiera y orgánicamente a una institución que es determinante en el acceso a la justicia (Diez Picazo: 2000). El país apostó por un modelo acusatorio acorde con las tendencias procesales más modernas.
- **Organización interna:** La Defensa Pública es la institución que menos fue modificada durante la reforma procesal penal, sin embargo, ha crecido tanto en materia penal como en otras materias. Es recomendable que, aprovechando la coyuntura actual, se dé seguimiento a la reorganización administrativa y de estructura aprobada, recientemente, por el Consejo Superior del Poder Judicial y, sobre todo, que se puedan evaluar de manera permanente los resultados en clave del servicio público prestado por una institución de suyo fundamental para asegurar el principio de tutela judicial efectiva.
- **Acceso y calidad de la justicia:** El Estado de Costa Rica ha dado importantes atribuciones a las víctimas con la reforma de 1996 y en posteriores reformas como la de 2009. De lo que aún no se tiene claridad, por falta de información, es de qué tanto ha mejorado esto el acceso a la justicia de las personas ofendidas (Arroyo: 2018).
- **Acceso y calidad de la justicia:** Hay un cuestionamiento generalizado al uso de la audiencia preliminar (Chinchilla, R, 2010) por no haber cumplido con las expectativas que se trazaron con su incorporación al ordenamiento jurídico costarricense. Es necesario hacer una reflexión sobre

esta etapa del proceso (Londoño, comunicación personal, octubre de 2018). La discusión, sin embargo, debe plantearse en dos niveles, por un lado, en si el diseño institucional ha dificultado una mayor operatividad de esta audiencia para que funcione como un filtro y, por el otro, en revisar hasta dónde ha influido la cultura institucional y las tradiciones jurídicas, de las que nuestros jueces han bebido, en haber asumido un papel más bien pasivo de cara a la celeridad y a la efectividad de la audiencia preliminar (Guarnieri y Pederzoli, 1997).

- **Acceso y calidad de la justicia:** Teóricamente, la oralidad representa también un progreso, así lo ha entendido la literatura especializada en materia penal y procesal (Houed, 1997). La incorporación de más audiencias orales es, desde esa perspectiva, un avance procesal. Sin embargo, debe entenderse que la oralidad es un instrumento para mejorar el acceso a la justicia de las personas y no un fin en sí mismo (Vargas, comunicación personal, octubre, octubre 2018).
- **Celeridad de la justicia:** En línea con lo anterior, la lentitud continúa siendo uno de los problemas más graves que enfrenta el proceso penal costarricense. Hoy los procesos son más lentos y más caros. La lentitud lamina la credibilidad de la ciudadanía en sus instituciones (Pásara, 2002). Por lo tanto, este se erige como uno de los desafíos más importantes para el sistema de justicia penal: reducir los tiempos en los que se resuelven las sumarias criminales.
- **Acceso y calidad de la justicia:** Las medidas alternas no han funcionado como se esperaba. Al menos desde 1965, la ONU ha insistido en la importancia de que los estados pongan atención a “las ventajas de dar preferencia a las medidas y sanciones no privativas de la libertad (...) una respuesta judicial mucho más eficaz ante el delito que la prisión” (UNODC, 2014). Sin embargo, la experiencia costarricense no ha sido buena (González, comunicación personal, octubre 2018). El número de casos resueltos por la vía de las medidas alternativas ha disminuido en los últimos años y hay buenas razones para pensar que el Ministerio de Justicia y Paz no da el mejor seguimiento a las suspensiones del proceso a prueba. Quizás en vez de restringir, como se ha hecho, el acceso a las medidas alternativas, lo que se deba hacer es fortalecerlas a través de una mayor promoción y de robustecer sus controles de cumplimiento, lo cual debería pasar por una discusión acerca de si esta tarea ha de estar a cargo del Poder Judicial y no del Poder Ejecutivo.
- **Acceso y calidad de la justicia:** El sistema recursivo constituye otro de los principales desafíos del proceso penal. Deben revisarse los criterios de admisibilidad de la Sala Tercera que corre el enorme riesgo de convertirse en una burocracia judicial que pierde relevancia y que se sostiene más por razones políticas y simbólicas que jurídicas. De otra parte, debe recuperarse, en resguardo del principio de seguridad jurídica, el doble conforme en la etapa recursiva.

Aunque este informe no analizó el impacto de la reforma en materia penitenciaria, debe decirse que el aumento vertiginoso en la población penal que, por ejemplo, pasó de 7 748 personas en 2006 a 13 823 en 2017 (Ministerio de Justicia y Paz, 2017), debe encender las alarmas. La reforma procesal penal no incluyó una ley de ejecución penal lo cual supone un vacío que debe corregirse. Resolverlo a través de decretos ejecutivos desvirtúa la naturaleza de la sanción y coloca en una situación de inseguridad jurídica a las personas sentenciadas.

Conviene terminar este informe con dos observaciones sobre el futuro del proceso penal.

Cualquier reforma debe llevar por delante la certeza de que nuevos ajustes al Código Procesal Penal no serán, *strictu sensu*, un instrumento para reducir la inseguridad sino para mejorar la confianza de la ciudadanía en sus instituciones y para recortar el riesgo de la impunidad. Por último, que la celeridad con que el Estado responde a las demandas de las personas, especialmente cuando son los bienes jurídicos más valiosos los que están en disputa, es un elemento central de su propia legitimidad. 20 años de un modelo procesal puede ser el momento correcto no solo para revisar lo alcanzado sino también para optimizarlo, sin olvidar que a veces

los cambios no son solo legislativos sino también de política institucional interna sobre la que el sistema judicial es el principal responsable.

## Referencias bibliográficas

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1996). *Expediente legislativo 12526*.

Chinchilla, R. (2010). “De reformas y Contrarreformas: el Juzgamiento de los Delitos Cometidos en Flagrancia”. *Revista Digital de la Maestría de Ciencias Penales de la Universidad de Costa Rica* (2). 189-2012.

Consejo Superior del Poder Judicial de Costa Rica (2018). *Acta 11582 del 6 de noviembre de 2018*. Sesión 97-18.

Convención Interamericana de Derechos Humanos (1969). *Pacto de San José*.

Corchete, M (1997). “*El Defensor del Pueblo: Análisis Crítico*”. Tesis Doctoral de la Universidad de Salamanca.

Corte Constitucional de Colombia (2012.) *Sentencia t-178/12*.

De Mata, J (2008). “*La Reforma Procesal Penal de Guatemala*”. Tesis Doctoral de la Universidad de Barcelona.

Diez Picazo, L (2003). “*Sistema de Derechos Fundamentales*”. Madrid, España: Editorial Civitas.

Diez Picazo, L (2000). “*El Poder de Acusar: Ministerio fiscal y Constitucionalismo*”. Barcelona, España: Editorial Azul

Dirección de Planificación. (2017). *Informe Costo de la Justicia*. San José: Poder Judicial.

Dirección de planificación. (2018). *Rediseño en Materia Penal*. San José: Poder Judicial.

Dirección de Planificación. (2017). *Impacto Presupuestario de Reformas Procesales*. San José: Poder Judicial.

Ministerio de Justicia y Paz (2017). *Información sobre hacinamiento carcelario*. Dirección General de Adaptación Social.

Feoli, M. (2010). “La Fundamentalidad Democrática del derecho a la asistencia letrada: los casos de España y Costa Rica”. *Ciencias Penales: Revista de la Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica*.

Feoli, M. (2016). Veinte años después Centroamérica sigue en guerra. Temas De Nuestra América. *Revista De Estudios Latinoamericanos*, 24(46), 52-81.

Ferrajoli, I. (2008). “*Democracia y Garantismo*”. Madrid, España: Editorial Trotta.

- Gasberí Llobregat, J. (2008). *“El Derecho a la Tutela Judicial Efectiva en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional”*. Barcelona, España: Editorial Bosch.
- Guarnieri, C. , Pederzoli, P. (1997). *“Los Jueces y la Política: Poder Judicial y Democracia”*. Madrid, España: Editorial Taurus.
- Guastini, R. (1994) *“Derechos: Una Contribución Analítica a Problemas Actuales de los Derechos Fundamentales”*. Madrid, España: Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas.
- González, D. (2013). *“El Recurso Contra la Sentencia Penal”*. San José, Costa Rica: Editorial Jurídico Continental.
- Houed, M. (1997). *“El Proceso Penal en Costa Rica”*. Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan028376.pdf>
- Jiménez, W. (2012) “El Concepto de Política y sus Implicaciones en la Ética Pública: Reflexiones a partir de Carl Schmitt y Norbert Lechner”. *Revista del Clad Reforma y Democracia* (53).
- Ley nº 9582. Diario Oficial La Gaceta, San José, Costa Rica, 2 de julio de 2018.
- Ley nº 9343. Diario Oficial La Gaceta, San José, Costa Rica, 14 de diciembre de 2015.
- Ley nº 9078. Diario Oficial La Gaceta, San José, Costa Rica, 4 de octubre de 2012.
- Ley nº 8837. Diario Oficial La Gaceta, San José, Costa Rica, 3 de mayo de 2010.
- Ley nº 8720. Diario Oficial La Gaceta, San José, Costa Rica, 4 de marzo de 2009.
- Ley nº 7594. Diario Oficial la Gaceta, San José, Costa Rica, 10 de abril de 1995.
- Pásara, L. (2013). *“Una Reforma Imposible: la Justicia Latinoamericana en el Banquillo”*. Quito: Ediciones Legales Edle s.a.
- Pásara, L. (2002). “Justicia y Ciudadanía Realmente Existentes”. *Política y Gobierno*, 9 (2).
- Ministerio de Justicia y Paz (2018). *Reglamento del Sistema Penitenciario de Costa Rica, nº 40489-jp*. San José.
- Rodríguez, A. (2013). “Límites y Posibilidades de la Nueva Casación para Cumplir sus Fines”. En D. González (Ed.) *El Recurso Contra la Sentencia Penal en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental.
- Schünemann, B. (2002). *“Temas actuales y permanentes del Derecho Penal Después del Milenio”* Madrid, España: Editorial Tecnos.
- Solana, E. (2018). *“Análisis y Estadísticas en Materias Contencioso Administrativa, Laboral y Penal Relacionadas con sus Respectives Reformas Procesales”* Programa Estado de la Nación. San José: CONARE.

Suñez ,Y., y González, G. (2012). "La Oralidad como Facilitadora de los Principios del Proceso Penal". *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Junio 2012. Recuperado de: [www.eumed.net/rev/cccss/20/](http://www.eumed.net/rev/cccss/20/)

UNODC. (2014). "*Manual Sobre Estrategias Para Reducir el Hacinamiento en Prisiones*". New York: Organización de Naciones Unidas.

## **Entrevistas y Comunicaciones Personales**

Arroyo, J. 2018. Exmagistrado presidente de la Sala Tercera y redactor del Código Procesal Penal de 1996. Poder Judicial.

Fernández, M. 2018. Juez de Juicio. Poder Judicial.

Guido, P. 2018. Fiscal. Poder Judicial.

González. 2018. Ex magistrado presidente de la Sala Tercera y Redactor del Código Procesal Penal de 1996. Poder Judicial.

Jones, A. 2018. Exdirector ejecutivo. Poder Judicial.

Londoño, M. 2018. Jueza de apelaciones jubilada. Poder Judicial.

Montero, D. 2018. Directora. Defensa Pública.

Muñoz, M. 2018. Exdirectora. Defensa Pública.

Navarro, S. 2018. Consultora. Independiente.

Rodríguez, M. 2018. Ex defensora. Defensa Pública

Vargas, P. (2018). Jueza de apelaciones. Poder Judicial.

Viquez, V. 2018. Defensora. Defensa Pública.

## Anexos

### Anexo 1

#### Cantidad de personal del Organismo del Poder Judicial según puesto

| Tipo de plaza                       | 1995         | 2005         | 2015         | Tipo de plaza                 | 1995 | 2005 | 2015 |
|-------------------------------------|--------------|--------------|--------------|-------------------------------|------|------|------|
|                                     | <b>1.198</b> | <b>1.661</b> | <b>3.035</b> |                               |      |      |      |
| <b>Total</b>                        |              |              |              |                               |      |      |      |
| Agente de Protección                | 0            | 0            | 18           | Médico                        | 46   | 52   | 54   |
| Analista en Criminología            | 0            | 22           | 28           | Médico Jefe                   | 0    | 0    | 9    |
| Asesor Jurídico                     | 0            | 2            | 3            | Microbiólogo                  | 9    | 16   | 0    |
| Asesor Operativo                    | 0            | 4            | 0            | Operador de Radio             | 18   | 0    | 0    |
| Asistente Administrativo            | 0            | 21           | 78           | Oficial Intervención Táctica  | 0    | 0    | 22   |
| Asistente Jurídico                  | 5            | 5            | 0            | Oficial de Investigación      | 91   | 95   | 177  |
| Asistente de Laboratorio            | 9            | 15           | 0            | Oficinista                    | 115  | 0    | 0    |
| Auditor                             | 23           | 5            | 5            | Perito                        | 0    | 0    | 187  |
| Auxiliar Administrativo             | 0            | 210          | 162          | Profesional                   | 0    | 40   | 33   |
| Auxiliar Archivo Criminal           | 22           | 0            | 0            | Profesional Ciencias Forenses | 0    | 4    | 0    |
| Auxiliar de Cárceles                | 87           | 0            | 0            | Profesional en Derecho        | 0    | 0    | 5    |
| Auxiliar de Investigación           | 343          | 0            | 0            | Profesional en Informática    | 0    | 14   | 35   |
| Auxiliar Servicios Calificados      | 0            | 42           | 0            | Químico                       | 3    | 14   | 0    |
| Auxiliar Servicios Generales        | 0            | 110          | 86           | Secretario                    | 30   | 0    | 65   |
| Biólogo                             | 1            | 3            | 0            | Sicólogo Clínico              | 5    | 12   | 0    |
| Conductor de Detenidos              | 0            | 108          | 0            | Subjefe                       | 18   | 0    | 0    |
| Conserje                            | 54           | 0            | 0            | Suboficial de Investigación   | 147  | 0    | 0    |
| Custodio                            | 0            | 0            | 381          | Supervisor                    | 3    | 0    | 0    |
| Chofer                              | 34           | 0            | 0            | Supervisor Servicios OIJ      | 0    | 4    | 10   |
| Integrante Consejo Médico           | 3            | 6            | 9            | Técnico en Administración     | 0    | 0    | 53   |
| Investigador                        | 0            | 666          | 1.187        | Técnico Criminalístico        | 39   | 58   | 0    |
| Invest. Localización y Presentación | 0            | 0            | 44           | Técnico Especializado         | 0    | 0    | 141  |

| <b>Tipo de plaza</b>                | <b>1995</b>  | <b>2005</b>  | <b>2015</b>  | <b>Tipo de plaza</b>      | <b>1995</b> | <b>2005</b> | <b>2015</b> |
|-------------------------------------|--------------|--------------|--------------|---------------------------|-------------|-------------|-------------|
|                                     | <b>1.198</b> | <b>1.661</b> | <b>3.035</b> |                           |             |             |             |
| <b>Total</b>                        |              |              |              |                           |             |             |             |
| Investigador Vigilancia y Seguridad | 0            | 0            | 70           | Técnico Radiocomunicación | 0           | 4           | 0           |
| Jefe Administrativo                 | 0            | 5            | 15           | Técnico (otros )          | 6           | 0           | 0           |
| Jefe de Delegación                  | 10           | 0            | 0            | Tecnólogo Médico          | 13          | 13          | 0           |
| Jefe de Investigación               | 0            | 70           | 103          | Topógrafo                 | 0           | 4           | 0           |
| Jefe de Sección                     | 15           | 0            | 0            | Otros                     | 38          | 25          | 36          |
| Jefe (otros)                        | 11           | 12           | 19           |                           |             |             |             |

Fuente: E. Solana. Elaboración propia con base en la Relación de Puestos de los años 1995, 2005 y 2015.