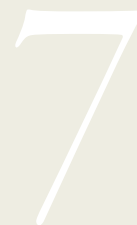


## Capítulo 7

# Causas de la privación de libertad y perfil de la población penitenciaria



### Síntesis de hallazgos y desafíos

Al analizar la rápida expansión de la tasa de encarcelamiento en Costa Rica, este capítulo identificó tres fuentes judiciales relevantes que inciden en la cantidad de personas privadas de libertad: el aumento de las sentencias condenatorias en juicios ordinarios, la entrada en funcionamiento de los tribunales de flagrancia y la frecuencia y duración de la prisión preventiva que los jueces y juezas dictan para arraigar a los imputados de delitos. Estas y otras condiciones incidieron en que la población carcelaria por 100.000 habitantes se incrementara en un 60% en la última década, hecho que a su vez ha generado una fuerte presión sobre la infraestructura penitenciaria, que no se amplió correlativamente en ese período. Cabe reconocer, sin embargo, que esta situación está empezando a cambiar en la actualidad.

Este Informe llama la atención sobre el bajo uso de las medidas alternativas. A nivel general, en el período 2005-2015 estas se aplicaron en menos de un tercio de los casos, aunque en los tribunales de flagrancia se utilizan con más frecuencia que en los ordinarios. Dejando de lado los delitos en los cuales la conciliación y resolución alterna no son una opción, se plantean dos hipótesis que deberán ser investigadas en el futuro. En primer lugar, las reformas legales posteriores a la promulgación del Código Procesal Penal han limitado los asuntos en que es posible dictar ese tipo de medidas. Pese a que este instrumento está previsto en el ordenamiento legal, los jueces y juezas deben verificar una serie de condiciones cada vez más restrictivas para emplearlo, y el universo de casos susceptibles de resolución por esta vía ha disminuido gradualmente. La segunda hipótesis es que puede haber falta de capacitación en las y los operadores de jus-

ticia, para cambiar la cultura del litigio por la cultura de la conciliación y la resolución alterna de disputas.

El capítulo constata que la mayoría de las personas condenadas con prisión efectiva proviene de grupos de población que viven en pobreza. En términos generales, los privados de libertad son hombres jóvenes pertenecientes a los estratos socioeconómicos más bajos. Hasta abril de 2016 las personas encarceladas eran sobre todo hombres (93%), jóvenes (52% menores de 35 años y 77% menores de 45), costarricenses (87%). El 51% estaba en condición de soltería, divorcio o viudez y el 49% en relaciones de unión (matrimonio o unión libre). La mayoría desempeñaba oficios no profesionales, en particular asociados al comercio y la construcción, actividades en las que se registran altos niveles de informalidad.

Las mujeres, una minoría muy pequeña de las personas privadas de libertad (una en dieciséis) se dedicaban principalmente al servicio doméstico no remunerado. El 58% de la población detenida tiene niveles muy bajos de escolaridad, de primaria completa o incompleta y un 4,7% son personas analfabetas, proporción que casi duplica el promedio nacional de 2,4%.

Cuando se examinan las causas de encarcelamiento destacan cuatro delitos: contra la propiedad, contra la Ley de Psicotrópicos, sexuales y contra la vida.

La fuente principal que se utilizó para delinear el perfil de la población privada de libertad fue el sistema de información del Ministerio de Justicia, entidad que proporcionó la base de datos completa de personas retenidas en centros penitenciarios actualizada a abril de 2016. En la medida en que permite tener una “fotografía” de un momento específico, esta fuente resulta valiosa

para avanzar en el conocimiento de los temas investigados. Sin embargo, tiene una serie de limitaciones que dificultaron la elaboración de un perfil sociodemográfico completo de la población de interés. Por ello este Informe hace un llamado a mejorar la calidad de los registros administrativos de un área tan sensible para la tutela efectiva de los derechos ciudadanos.

### ► Hallazgos relevantes

- Entre 2005 y 2015 la cantidad de personas privadas de libertad prácticamente se duplicó, como resultado de un incremento cercano al 60% en la tasa de presos por cada 100.000 habitantes.
- La proporción de sentencias condenatorias empezó a crecer a partir de 2009, hasta alcanzar en 2015 casi dos terceras partes de los fallos emitidos en procesos ordinarios y más del 80% en los tribunales de flagrancia. De estas, las que implicaron privación de libertad ocasionaron que los nuevos ingresos a centros penitenciarios aumentaran de 2.371 en 2005, a 5.433 en 2015.
- En la primera década del Siglo XXI se aprobó más de una veintena de reformas a los códigos Penal y Procesal Penal, mediante las cuales se tipificaron nuevos delitos, se establecieron penas mayores y se crearon los tribunales de flagrancia. Estas decisiones no fueron acompañadas por un aumento en la capacidad del sistema penitenciario, que se mantuvo relativamente estable.
- Los delitos contra la propiedad son el principal motivo de las sentencias de prisión efectiva. De las personas que se encontraban en un centro penitenciario a mediados de 2016, un 39% ingresó por esa causa. En promedio descontaban penas de seis años, y el 85% había sido condenado por robo agravado.
- El trámite de delitos flagrantes representó un 34% del total de condenas penales en 2015, de las cuales 1.585 significaron prisión efectiva.
- Aproximadamente una de cada cuatro personas privadas de libertad es un preso sin condena. Aunque la proporción con respecto al total de la población penitenciaria no ha aumentado, en términos absolutos este grupo creció en alrededor de mil personas en la última década, con la consecuente presión sobre la capacidad de alojamiento del sistema.

## CAPÍTULO 7

# Causas de la privación de libertad y perfil de la población penitenciaria

## Justificación

Desde el año 2007 los informes anuales del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura<sup>1</sup> han expresado preocupación por el creciente hacinamiento carcelario en Costa Rica. Pese al notable aumento de las personas privadas de libertad, no existen estudios sistemáticos sobre su perfil sociodemográfico ni sobre las causas de la sobrepoblación, que brinden a las autoridades competentes y a la ciudadanía en general información precisa y oportuna sobre este tema. Tal esfuerzo es particularmente relevante para contrarrestar prejuicios arraigados y sustentar la discusión pública en evidencia robusta. Pese a que ha crecido la tasa de encarcelamiento, el Poder Judicial es señalado por diversos actores por ser “suave” con la delincuencia, en una época en la que por el contrario, como se verá en este capítulo, se ha endurecido la respuesta del sistema de justicia. El presente capítulo empieza a llenar este vacío.

La sobrepoblación carcelaria implica una violación a los derechos humanos y a los compromisos internacionales asumidos por el Estado, y por ello es un tema sensible para la democracia costarricense. El capítulo ayuda a precisar los desafíos en esta materia, ya que es a partir del entendimiento claro de las causas de la privación de libertad que se puede gestionar, proyectar y evaluar una política penitenciaria respetuosa de los derechos humanos y el Estado de derecho, que evite o reduzca las condiciones de hacinamiento existentes hoy en día.

En las observaciones sobre el sexto informe presentado por Costa Rica al Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, esa instancia mostró preocupación por el estado de las cárceles y recomendó la adopción de medidas eficaces para mejorar las condiciones materiales de los centros penitenciarios, reducir el hacinamiento y atender las necesidades básicas de las personas privadas de libertad. Hizo énfasis en el uso de medidas alternativas a la privación de libertad y señaló que la prisión preventiva debe imponerse solo de manera excepcional y no por períodos excesivamente prolongados (Comité de Derechos Humanos de la ONU, 2016).

## Conceptos básicos

Para esta sección resulta útil la descripción del sistema penal costarricense presentada en el capítulo 6 de este Informe, en la cual se detalló el proceso que sigue un caso en la etapa jurisdiccional. Además de ese proceso, el sistema penal incluye la política criminal y la institución penitenciaria, dos componentes fundamentales para enmarcar el análisis de este capítulo, y que se explican a continuación.

## Política criminal<sup>2</sup>

Se entiende por política criminal el conjunto de métodos e intervenciones por medio de los cuales una sociedad articula sus respuestas frente al fenómeno criminal.

1 Estos informes son preparados por la Defensoría de los Habitantes, entidad que actúa como representante del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. Este Protocolo exige que el país cuente con el Mecanismo Nacional, encargado de visitar lugares de detención.

2 El texto que desarrolla este concepto fue tomado del capítulo 12, “El dilema estratégico de la seguridad ciudadana y el Estado democrático de derecho”, del Tercer Informe Estado de la Región (PEN, 2008).

Dos elementos se deben destacar de esta definición: “un conjunto de métodos” supone el recurso a medidas no exclusivamente represivas; por su parte, la “sociedad” designa no solo al aparato penal oficial, sino a otras instancias que tradicionalmente no han intervenido -o lo han hecho poco- frente al crimen. De acuerdo con la interpretación más clásica y formal, frente a aquellas conductas que en cualquier sociedad organizada se consideran inadmisibles, el Estado (titular del *ius puniendi*, una de sus atribuciones esenciales) suele reaccionar con dos tipos de medidas: el control y la prevención del delito. Sin embargo, las organizaciones sociales o los individuos también intervienen, de manera formal o informal, autorizada o no, en la política criminal de un país (Rico, 2007, citado en PEN, 2008).

Por último, la prevención es el conjunto de medidas que, dentro de una política criminal, están destinadas a impedir o limitar la comisión de un delito. En términos analíticos es posible distinguir entre la prevención situacional y la prevención social, aunque en la práctica una política criminal suele combinar ambas dimensiones.

En un Estado democrático de derecho, las relaciones entre el sistema de justicia penal, la política criminal y la prevención del delito son siempre difíciles. Las actividades de la policía son de gran utilidad para la sociedad, pero pueden ser la causa de serios peligros si, con el pretexto de evitar la comisión de un delito, se multiplican las limitaciones al ejercicio de las libertades individuales; asimismo, la participación ciudadana en la prevención del delito puede, en ciertas circunstancias, desencadenar actos contrarios a esas libertades.

En un plano más general, las garantías del derecho procesal pueden, en un momento determinado, favorecer a los acusados de un delito en detrimento del derecho de las víctimas a ser resarcidas del daño; o, en caso contrario, sanciones penales excesivas para ciertos delitos pueden introducir inequidades flagrantes en relación con las vigentes para otro tipo de delitos (por ejemplo, los de “cuello blanco”). Por otra parte, la política criminal efectivamente aplicada por las autoridades en una coyuntura específica -por ejemplo, las llamadas políticas de mano dura- pueden atentar contra las normas e instituciones del Estado de derecho.

### Reformas penales de endurecimiento o “mano dura”

En materia penal, la “mano dura” se define como un conjunto de normas e intervenciones públicas que, con la pretensión de asegurar un mayor grado de seguridad a la ciudadanía, violan las garantías y derechos fundamentales previstos en las constituciones y tratados internacionales ratificados por los países. Entre estas normas se pueden mencionar el endurecimiento de las penas, la

creación de nuevos tipos penales (muchos justificados en la “guerra contra las drogas”), la conversión de las contravenciones o delitos menores en delitos graves (robo agravado), la militarización de la seguridad ciudadana y la disminución de los beneficios en el sistema penitenciario, así como de las penas alternativas.

En la literatura reciente también se ha utilizado como sinónimo de “punitivismo”, y de una de sus variantes, el “populismo punitivo”, que se da cuando con fines electorales se promete a la población formas más expeditas y estrictas de sancionar la delincuencia y combatir la impunidad, como la solución para los crecientes problemas de inseguridad ciudadana (Vargas, 2011).

En Centroamérica se han ensayado diversos tipos de leyes con este enfoque, pero ninguno ha tenido efectos en la disminución de la alta criminalidad que afecta al Istmo. En 2001 Honduras inauguró una ola de políticas de mano dura que aún subsisten en la región, con el lanzamiento de su campaña “Cero Tolerancia”. Se inició el camino hacia la participación sistemática del ejército en labores policiales, los allanamientos sin control judicial y las reformas constitucionales que amplían el plazo de la detención administrativa. En 2003 Guatemala puso en marcha el “Plan Escoba”, orientado al control y represión de las pandillas juveniles o maras, cuyas actividades fueron consideradas como la principal causa de inseguridad ciudadana, por encima del crimen organizado y el narcotráfico. Esta iniciativa contempló el despliegue conjunto de fuerzas policiales y militares, y capturas masivas de jóvenes sospechosos de pertenecer a distintas maras. Dos años después, en 2005, se ejecutó un nuevo plan, llamado “Guatemala Segura”, aplicado por los servicios policiales y 1.900 militares. En 2008 se estableció la pena de muerte y varias veces se han utilizado las declaratorias de estado temporal de excepción en zonas específicas del país.

En El Salvador los esfuerzos se han orientado fundamentalmente a combatir las maras, a las que en 2003 el Gobierno declaró como amenaza a la seguridad nacional. A pocos meses de las elecciones presidenciales se puso en marcha el plan “Mano Dura”, que consistía en focalizar la acción policial en pandillas en zonas marginales con elevados niveles de desorden social. En noviembre de ese año el Parlamento aprobó la “Ley Antimaras”, que incluía la creación de juzgados “antimaras” en todos los departamentos del país, el endurecimiento de penas y el otorgamiento de nuevas facultades a la policía para la detención de sospechosos. En 2004, el Ejecutivo elaboró y aplicó el plan “Súper Mano Dura”, el cual, pese a su nombre, fue menos riguroso que el anterior, pero también contempló operativos conjuntos policía-ejército en zonas marginales. En esta misma línea, en 2006 se aprobó la Ley contra Actos de Terrorismo (nº 108) y se establecieron los tribunales especializados previstos

en la “Ley del crimen organizado y delitos de realización compleja” (PEN, 2008).

En Costa Rica se han rechazado las intervenciones de este tipo, aunque sí se han presentado propuestas y, de hecho, se ha ampliado la normativa para incluir más figuras delictivas y aumentar las penas por delitos comunes, tal como se explicara más adelante, en la sección “Contexto”.

### Modelo garantista penal

Ferrajoli distingue tres acepciones de la palabra “garantismo”, entre las cuales, para los fines de este capítulo, interesa reseñar la primera. En ella el “garantismo” es un modelo normativo de “estricta legalidad”, propio del Estado de derecho, que en el plano epistemológico se caracteriza como un sistema cognoscitivo o de poder mínimo, en el plano político como una técnica de tutela capaz de minimizar la violencia y maximizar la libertad, y en el plano jurídico como un sistema de vínculos impuestos a la potestad punitiva del Estado para garantizar los derechos ciudadanos (Ferrajoli, 1995).

### Sistema penitenciario

El sistema penitenciario es el principal instrumento de la política criminal para impedir la libre circulación de las personas que han infringido las leyes, o están siendo procesadas por ello. Opera por medio de la prisión preventiva, la aplicación de medidas tutelares con regímenes seminstitutionalizados, o la reclusión en centros cerrados. En una democracia, la prisión es un instrumento coactivo de *ultima ratio*, es decir, se utiliza únicamente en ausencia de otras opciones. Excede los alcances de este apartado reseñar la amplia y diversa discusión académica que existe en torno a la teoría de la pena, es decir, a la justificación de la existencia o la utilidad de las penas carcelarias en la sociedad.

En Costa Rica, el sistema penitenciario está a cargo del Ministerio de Justicia, específicamente de la Dirección General de Adaptación Social<sup>3</sup>.

El Código Penal asigna a la pena privativa de libertad un carácter rehabilitador (artículo 51). Abundante jurisprudencia de la Sala Constitucional insiste en ese punto, así como en los principios de humanidad que deben protegerse durante la ejecución de la pena.

Las personas adultas ingresan al sistema penitenciario por las siguientes razones:

- D Por haber sido condenadas a prisión, ya sea que entren inmediatamente después de la sentencia, o tras la revocatoria de algún beneficio concedido para que cumplieran la pena en libertad.
- D Por haberse dictado en su contra prisión preventiva, esto es, la restricción de su libertad durante la tramitación de un proceso, sin que se haya dictado sentencia y con el fin de asegurar el trámite de la causa.
- D Por no pago de pensión alimentaria. En el sistema penal se denomina “apremiados” a las personas que se encuentran en esta situación.
- D Por existir una solicitud de extradición en su contra. Se trata de personas extranjeras que son requeridas por autoridades judiciales de otros países. A petición de estas últimas, Costa Rica las retiene y tramita su extradición para que enfrenten procesos o condenas pendientes; se les conoce como “extraditables”.
- D Por haber sido declaradas autoras de hechos delictivos pero a la vez inimputables, debido a su estado mental. En estos casos las personas son enviadas con medidas de seguridad al Centro de Atención para Personas con Enfermedad Mental en Conflicto con la Ley (Capemcol).
- D Por tener una condición migratoria irregular. Estas personas son enviadas al Centro de Aprehensión Temporal para Extranjeros en Condición Irregular (Catei)<sup>4</sup>.

El sistema penitenciario costarricense se organiza en cuatro niveles:

- D Programa institucional: se caracteriza por una contención física absoluta, por medio de barrotes, muros y personal de custodia. Este régimen se considera necesario en los casos de personas que constituyen una seria amenaza para la sociedad, o en los casos en que las personas deliberadamente optan por no someterse a medidas alternativas, para su reinserción en la sociedad.
- D Programa seminstitutional: corresponde a un régimen de contención semicerrado, donde se ubican las

<sup>3</sup> Véase la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia, n° 6739, de 28 de abril de 1982, el “Reglamento orgánico y operativo de la Dirección General de Adaptación Social”, publicado en La Gaceta n° 104, del 1 de junio de 1993, y el “Reglamento de derechos y deberes de los privados de libertad”, publicado en La Gaceta n° 103, del 31 de mayo de 1993. Más detalles en <http://www.mjp.go.cr/Dependencias/DGASDetalles>

<sup>4</sup> Las últimas cuatro categorías (apremiados, extraditables, personas con medidas de seguridad e inmigrantes irregulares) no fueron incluidas en esta investigación porque no inciden en los niveles de hacinamiento, dado que las personas son retenidas o internadas en lugares distintos a los centros carcelarios.

personas sentenciadas que tienen una capacidad de convivencia adecuada, a las cuales además se les brinda la posibilidad de trabajar fuera del centro penitenciario y regresar a este para pasar una o más noches de la semana.

- ▶ Programa de atención en comunidad: es un régimen completamente abierto, sin contención alguna. En él participan personas que han recibido sanciones alternas a la prisión (suspensión del proceso a prueba, libertad condicional, incidente por enfermedad, medidas de seguridad, contravenciones, entre otras), quienes son referidas a las comunidades por las instancias judiciales competentes, bajo el marco de un plan de condiciones que debe ser cumplido con atención y control profesional, y en coordinación con las organizaciones e instituciones en el ámbito local
- ▶ Programa de atención a niños, niñas y adolescentes (NANA): se modificó a partir de la aprobación de Ley de Justicia Penal Juvenil (1996). Atiende a personas menores de edad a quienes se les ha impuesto una pena de prisión o alguna sanción socioeducativa. Cuenta con un Programa de Sanciones Alternativas y con el Centro de Formación Juvenil Zurquí ( Vargas, 2011; Ministerio de Justicia, 2016).

### Población privada de libertad

Las personas privadas de libertad son “individuos que se encuentran sujetos a la administración del Estado, el cual se reserva una potestad disciplinaria sancionatoria con el fundamento del mantenimiento y estabilidad del orden social. En Costa Rica la ausencia de una Ley de Ejecución Penal permite que los privados de libertad estén a la orden de lo que la administración estipule” (Guido y Castillo, 2013).

En la jurisprudencia internacional existen parámetros que debieran ser observados en relación con las condiciones de la población privada de libertad. En el caso “Montero Aranguren y otros contra Venezuela”, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006) recogió observaciones realizadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y señaló:

*La Corte toma nota de que según el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (en adelante “el CPT”), una prisión sobrepoblada se caracteriza por un alojamiento antihigiénico y restringido, con falta de privacidad aun para realizar actividades básicas tales como el uso de las facilidades sanitarias; reducidas actividades fuera de la celda debido al número*

*de internos que sobrepasan los servicios disponibles; servicios de salud sobrecargados; aumento de la tensión en el ambiente y por consiguiente más violencia entre los prisioneros y el personal penitenciario. Este listado es meramente enunciativo. Asimismo, el CPT estableció que 7 m<sup>2</sup> por cada prisionero es una guía aproximada y deseable para una celda de detención. Por otro lado, la Corte Europea de Derechos Humanos consideró que un espacio de cerca de 2m<sup>2</sup> para un interno es un nivel de hacinamiento que en sí mismo era cuestionable a la luz del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y no podía considerarse como un estándar aceptable, y que una celda de 7 m<sup>2</sup> para dos internos era un aspecto relevante para determinar una violación de mismo artículo. En el mismo sentido, la Corte Europea consideró que en una celda de 16.65 m<sup>2</sup> en donde habitaban 10 reclusos constituía una extrema falta de espacio.*

En Costa Rica, la Sala Constitucional ha señalado en múltiples resoluciones que la situación de hacinamiento, *per se*, es violatoria de derechos humanos, dado que conlleva un trato inhumano, cruel y degradante (Sala Constitucional, 1996, 2000 y 2015). Tanto este órgano como los tribunales de ejecución de la pena han objetado durante años la sobrepoblación y las condiciones de las cárceles, y han otorgado plazos para su corrección, que no se han cumplido.

Es importante indicar que, al menos en teoría, la pena privativa de libertad como medio para la rehabilitación de las personas (artículos 5.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 51 del Código Penal de Costa Rica, entre otras normas) no puede cumplirse en situación de hacinamiento. La insuficiencia de personal técnico para la atención de toda la población, la reducción de las posibilidades de estudio y trabajo para las y los reclusos, así como la utilización de espacios destinados a recreación, estudio o trabajo como dormitorios improvisados, convierten a la cárcel en simple encierro: “la función retributiva de la pena y el concepto de pena como castigo, -que en teoría se encuentran del todo superados por las nuevas tendencias criminológicas-, parecen cobrar absoluta validez en la realidad penitenciaria costarricense” (Sala Constitucional, 1996).

### Tasa de encarcelamiento

Este concepto refiere a la cantidad de personas reclusas en centros penitenciarios con respecto a la población del país. Se utiliza como sinónimo de privación de libertad o tasa de privados de libertad.

### Densidad penitenciaria

El indicador de densidad penitenciaria muestra la relación entre la capacidad de una prisión o un sistema penitenciario y la cantidad de personas allí alojadas. Resulta de dividir el número de personas entre el número de cupos disponibles y luego multiplicar por cien (Carranza, 2012). En Costa Rica pasó de 97,0 en 2006 a aproximadamente 145,8 en 2015.

### Sobrepoblación penitenciaria

Cuando la densidad penitenciaria es mayor a 100 existe sobrepoblación, porque hay más personas presas que la capacidad prevista para una prisión o para la totalidad del sistema. De acuerdo con el Comité Europeo para los Problemas Criminales, la sobrepoblación se torna crítica, es decir, pasa a ser hacinamiento, cuando la densidad penitenciaria es igual a 120 o más. Esta definición fue adoptada por el Ilanud como un parámetro útil también para América Latina (Carranza y Huertas, 2015).

### Prisión preventiva

Es una medida excepcional que busca asegurar el adecuado trámite de los casos, ya que se priva de libertad a la persona acusada para que no evada el proceso u obstaculice la recepción de la prueba. El autor costarricense Dr. Javier Llobet Rodríguez (1997), define la prisión preventiva como “la privación de libertad ordenada por el tribunal competente en contra del imputado antes de la existencia de sentencia firme, basada en el peligro de que se fugue para evitar la realización del juicio oral o la ejecución de la eventual sentencia condenatoria, o en el peligro de que vaya a obstaculizar la averiguación de la verdad, también se contempla esta privación de libertad para evitar el peligro de reiteración delictiva” (Sáenz, 2011).

### Libertad condicional

La libertad condicional es un beneficio carcelario, regulado en los artículos 64 y 67 del Código Penal costarricense. Según Hernández (2014), “consiste en la facultad concedida por la ley a una persona para que el tiempo restante de su condena pueda cumplirlo en un régimen de libertad, es decir, fuera del centro penitenciario, estando únicamente bajo la supervisión de un juez y del Instituto de Criminología y siempre y cuando cumpla con ciertos requisitos determinados por ley. Este concepto también puede ser entendido como ‘Autorización de salida del penado del establecimiento en que está recluido cumpliendo pena privativa de libertad, luego del cumplimiento parcial de su condena, siempre que se den ciertas condiciones y se someta a otras por un determinado periodo de tiempo’.

### Control de convencionalidad

A partir del caso “Almonacid Arellano versus Chile”, en 2006, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) ha ido precisando en su jurisprudencia el contenido y alcance del control de convencionalidad, para llegar a un concepto complejo que incluye los siguientes elementos:

- Consiste en verificar la compatibilidad de las normas y otras prácticas internas con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), la jurisprudencia de la Corte IDH y los demás tratados interamericanos de los cuales el Estado sea parte.
- Es una obligación que corresponde a toda autoridad pública en el ámbito de sus competencias.
- Es un control que debe ser ejercido de oficio por toda autoridad pública.
- Su aplicación puede implicar la supresión de normas contrarias a la CADH, o bien su interpretación conforme a la CADH, dependiendo de las facultades de cada autoridad pública.

Mora (2014), citado por Mora, señala que “el control de convencionalidad es un mecanismo de protección procesal que ejerce la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el evento en que el derecho interno (constitución, ley, actos administrativos, jurisprudencia, prácticas administrativas o judiciales, etc.) es incompatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos u otros tratados –aplicables-, con el objeto de aplicar la Convención u otro tratado, mediante un examen de confrontación normativo (derechos internos con el tratado), en un caso concreto, dictando una sentencia judicial y ordenando la modificación, derogación, anulación o reforma de las normas o prácticas internas, según corresponda, protegiendo los derechos de la persona humana, con el objetivo de garantizar la supremacía de la Convención Americana”.

En este mismo sentido escribe Loiano (2008), quien sostiene que hay control de convencionalidad cuando el juez nacional evalúa la coincidencia entre la norma interna (sea constitucional o infraconstitucional) y los tratados sobre derechos humanos, con el objeto de identificar las contradicciones entre uno y otro, que pudieren generar la responsabilidad internacional del Estado.

En Costa Rica, la Sala Constitucional ha señalado que:

*...debe advertirse que si la Corte Interamericana de Derechos Humanos es el órgano natural para*

*interpretar la Convención Americana sobre Derechos Humanos (...) la fuerza de su decisión al interpretar la Convención y enjuiciar leyes nacionales a la luz de esta normativa, ya sea en caso contencioso o en una mera consulta, tendrá –de principio– el mismo valor de la norma interpretada* (voto 2313-95, del 9 de mayo de 1995).

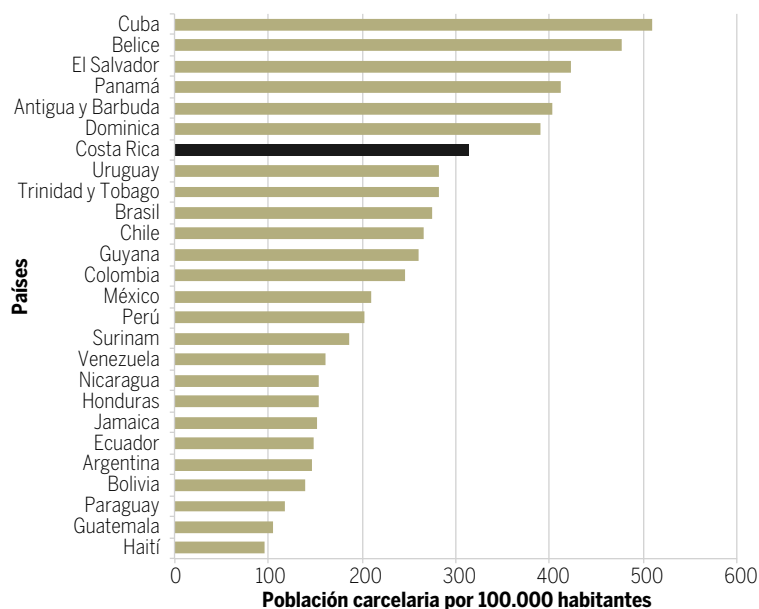
Para los efectos de este capítulo interesa analizar la convencionalidad de las normas relacionadas con la prisión preventiva en el país.

### Contexto

Los altos niveles de encarcelamiento en América Latina y el Caribe han sido motivo de constante preocupación pública y objeto de numerosos estudios académicos (Mizrahi, 2014). Costa Rica no escapa a este panorama general: en 2013 su tasa de privación de libertad era de más de 300 personas por cada 100.000 habitantes, una cifra comparativamente alta en el mundo y muy superior al promedio de la región. Sin considerar a Belice y las pequeñas islas del Caribe, cuya reducida base poblacional incide en la magnitud del indicador, en ese año Costa Rica ocupaba el cuarto lugar de Latinoamérica, después de Cuba, El Salvador y Panamá (gráfico 7.1).

### ► Gráfico 7.1

#### Población carcelaria por 100.000 habitantes, según países de América Latina. 2013<sup>a/</sup>



a/ Las cifras incluyen personas en prisión preventiva.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Centro Internacional de Estudios sobre Prisión, 2013.

La alta tasa de encarcelamiento en Costa Rica está asociada a dos fenómenos recientes. El primero es el rápido crecimiento de la población privada de libertad, que pasó de menos de 8.000 personas en 2005 a más de 13.000 diez años después, un incremento de más del 50% (gráfico 7.2). El segundo es el aumento correlativo de la sobrepoblación carcelaria.

Entre 2006 y 2008 no existía sobrepoblación, pero a partir de 2009 el problema emergió con fuerza, hasta llegar a un estimado de más de 4.000 personas por encima de la capacidad de alojamiento del sistema. Esta situación fue planteada con claridad por la Defensoría de los Habitantes de la República, en un informe de 2012 dirigido a la entonces presidenta Chinchilla (Defensoría de los Habitantes, 2012).

Una primera causa de la sobrepoblación fue la falta de inversión en nuevos espacios carcelarios durante la época de mayor crecimiento de la población privada de libertad (2009-2012). Diversos factores incidieron en esta situación, entre ellos problemas asociados a la eficiencia en la gestión institucional. Por ejemplo, en el período 2006-2009 no se ejecutó un alto porcentaje del presupuesto del Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisición de Bienes del Ministerio de Justicia y Paz. Las autoridades indican que la magnitud de las obras y la tramitomanía asociada a ellas impide que los trabajos previstos para un año determinado finalicen y se liquiden en ese mismo año; ello afecta la ejecución presupuestaria, ya que esta solo contempla los rubros realmente pagados y no los comprometidos (Londoño, 2016). A lo anterior se suma el hecho de que la magnitud de la inversión requerida sobrepasaba los recursos disponibles; estos últimos estaban muy orientados al mantenimiento de la infraestructura existente, por lo que fue necesario acudir al crédito externo para financiar los proyectos de ampliación. El trámite de ese endeudamiento, que requiere aprobación legislativa, tardó varios años.

De este modo, la respuesta pública al problema fue tardía y no se activó sino hasta que el problema había adquirido una dimensión significativa. El Ministerio de Justicia y Paz reporta que entre 2013 y 2014 se habilitaron 1.146 espacios carcelarios, entre 2015 y 2016 se agregarían 728 y para 2017 se proyecta la adición de 3.160. Sin embargo, por las pésimas condiciones de la infraestructura existente se deben eliminar 1.324 espacios (Ministerio de Justicia y Paz, 2015).

La ampliación que se encuentra en marcha permitirá disminuir, pero no eliminar, la sobrepoblación carcelaria. Según las proyecciones del Ministerio de Justicia y Paz, considerando los nuevos espacios, la tasa de sobrepoblación habrá bajado del 46,7% en diciembre de 2015, al 27,6% en diciembre de 2018. Se trata de una mejora considerable, pero no de un regreso a la situación que



prevalecía antes de 2008 (cero sobrepoblación) y, en todo caso, un nivel que no cumple con la meta prevista en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 (cuadro 7.1).

Un segundo factor que ha acelerado el crecimiento de la población carcelaria son los cambios normativos. Sánchez (2011) documentó al menos veintitrés reformas a los códigos Penal y Procesal Penal en la primera década del siglo XXI, que endurecieron penas, crearon nuevas figuras delictivas y establecieron procedimientos que facilitaron la privación de libertad. Esta tendencia se originó en 1994, cuando la Asamblea Legislativa aprobó fuertes aumentos de las sanciones por diversos delitos, cuyas repercusiones aún se reflejan en la presión por más espacios en los centros penitenciarios. Estos cambios provocaron no solo un incremento absoluto de la población privada de libertad, sino también tiempos más largos de reclusión (gráfico 7.3). Son especialmente importantes las reformas al Código Penal promulgadas mediante las leyes 7389 y 7398, de abril y mayo de 1994. La primera elevó el tope máximo de las penas de veinticinco a cincuenta años, y la segunda eliminó la posibilidad de descuento por trabajo en la primera mitad de la condena. Este último aspecto significó, desde el punto de vista matemático, que el tiempo efectivo de cumplimiento de condenas se incrementara en un 25% (Sánchez, 2011).

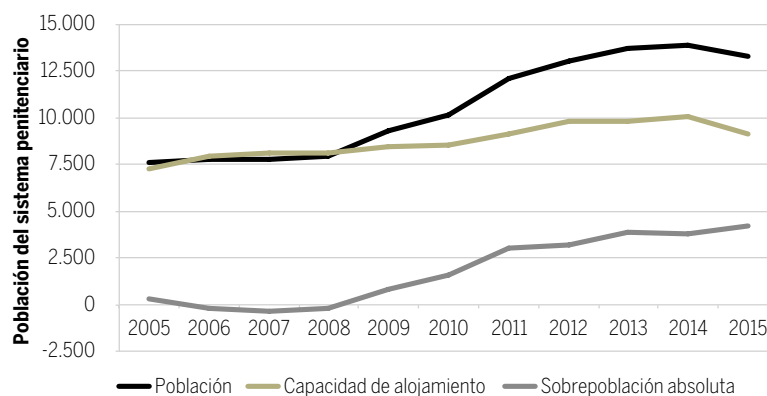
En 2002 se aprobó la Ley de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas<sup>5</sup> (n° 8204, conocida como “Ley de Psicotrópicos”), que impone de ocho a quince años de prisión a quien distribuya, comercie, suministre, fabrique, elabore, refine, almacene o venda drogas. Estas conductas son clasificadas como delitos graves, cuya pena mínima es mayor que la del robo agravado o los abusos sexuales a menores. Además, en su sanción no se hace diferencia entre las personas que trafican grandes cantidades y las que venden al menudeo, por lo cual ha tenido un fuerte impacto en la población carcelaria, como se verá más adelante.

En 2007 se aprobó la “Ley para el fortalecimiento de la lucha contra la explotación sexual de las personas menores de edad” (n° 8590), por medio de la cual se reformaron algunos artículos sobre delitos sexuales, se crearon otros y se aumentó la protección penal absoluta a víctimas hasta los 13 años de edad (Comisión Nacional contra la Explotación Sexual Comercial, 2007). En 2008, la nueva Ley de Tránsito (n° 7331) impuso penas de prisión por conducción temeraria o en estado de ebriedad, así como por la participación en “piques”.

5 En 2009, la “Ley de fortalecimiento de la legislación contra el terrorismo” (n° 8719) cambió el nombre de esta normativa por el de “Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo”.

## ► Gráfico 7.2

### Dinámica poblacional del sistema penitenciario, según capacidad de alojamiento y sobrepoblación. 2005-2015<sup>a/</sup>



a/ A partir de febrero de 2015, para estimar la sobrepoblación carcelaria se utiliza la capacidad real (antes se usaba la capacidad instalada). Las cifras de 2015 llegan hasta el 19 de noviembre.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Justicia y Paz, 2015.

## ► Cuadro 7.1

### Proyección de la sobrepoblación carcelaria a diciembre de 2018

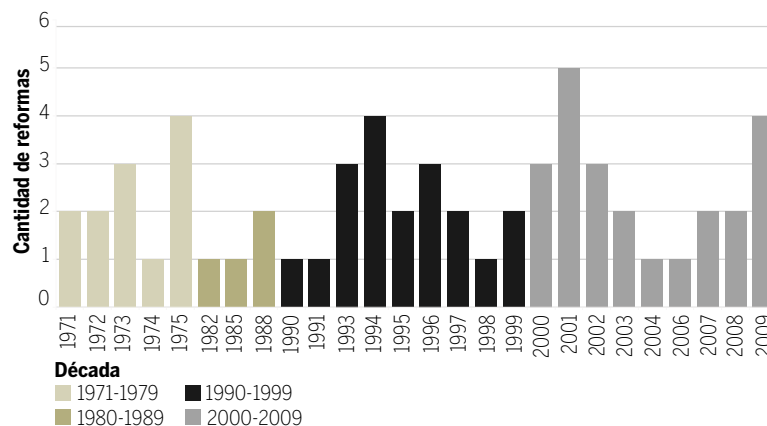
Fecha	Población	Capacidad	Porcentaje de sobrepoblación	
			Real	PND 2015-2018 <sup>a/</sup>
Diciembre de 2015	13.394	9.130	46,7	36,4
Diciembre de 2016	13.766	9.536	44,4	29,4
Diciembre de 2017	14.138	11.372	24,3	22,4
Diciembre de 2018	14.510	11.372	27,6	20,0P

a/ Porcentaje de sobrepoblación según las metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2015-2018.

Fuente: Ministerio de Justicia y Paz, 2015.

## ► Gráfico 7.3

### Reformas realizadas al Código Penal. 1971-2009



Fuente: Elaboración propia con base en Sánchez, 2011.

En 2009 la “Ley de protección a víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal” (n° 8720) incrementó las penas mínimas y máximas para algunas figuras delictivas, convirtió en delitos otros comportamientos que antes estaban tipificados como contravenciones, introdujo el procedimiento expedito para los delitos flagrantes y modificó la norma que regula la conciliación. En ese mismo año se promulgó la Ley contra la Delincuencia Organizada, que amplió los plazos para la tramitación de varios procesos, entre ellos el de prisión preventiva.

Unido a lo anterior, el menor uso de las salidas distintas al juicio y la frecuente aplicación de la prisión preventiva, contribuyeron al rápido aumento de la tasa de encarcelamiento. Algunos intentos por revertir esa tendencia, como la resolución alternativa de conflictos (RAC) y la justicia restaurativa siguen teniendo un alcance muy limitado, sobre todo en la materia penal (recuadro 7.1).

Nótese que las reformas de estos años coincidieron con el período gubernamental 2006-2010, durante el cual la inseguridad ciudadana se posicionó en la opinión pública como el principal problema del país y surgieron demandas por respuestas policiales y judiciales más efectivas frente al aumento de la violencia delictiva. La agenda legislativa y las políticas públicas respondieron a esas demandas, que fueron ampliamente reportadas por los medios de comunicación. Ese contexto facilitó

la aprobación expedita de más legislación para el control del crimen, pero no se previó su impacto en el sistema penitenciario (Beltrán, 2015).

## Resultados de investigación

### Causas de la privación de libertad

Entre 2005 y 2015 la cantidad de personas privadas de libertad prácticamente se duplicó. Este crecimiento no es el que cabría esperar teniendo en cuenta el aumento de la población nacional, puesto que la tasa de presos por cada 100.000 habitantes subió alrededor de un 60% en ese período. En los siguientes apartados se analizan tres fuentes que explican buena parte de ese ascenso: el incremento de las condenas, la creación de los tribunales de flagrancia y el uso frecuente de la prisión preventiva. El comportamiento de estas tres fuentes coincidió con un período en el que no aumentó de modo significativo la capacidad del sistema penitenciario, por lo que la situación antes descrita generó las tasas de hacinamiento más elevadas en la historia reciente del país.

Es claro que las causas del aumento de la población privada de libertad se encuentran en muy diversos ámbitos (social, económico, internacional), indicativos de un deterioro de la convivencia social. Sin embargo, este capítulo únicamente se enfoca en la aplicación de la normativa y la política criminal por parte del Poder Judicial, para explicar la evolución de la tasa de encarcelamiento.

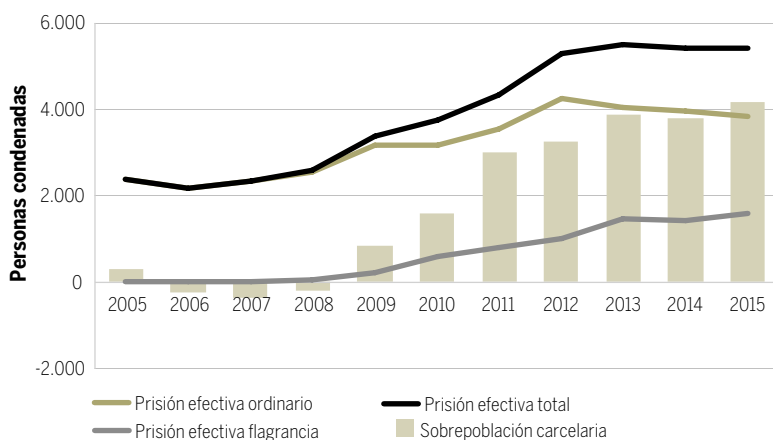
### Más condenas a partir de 2009

Entre 2005 y 2008, de las sentencias dictadas por los tribunales penales la mitad o menos fueron condenatorias. Esa proporción empezó a crecer a partir de 2009, hasta alcanzar en 2015 casi dos terceras partes de los fallos emitidos en procesos ordinarios y más del 80% en los tribunales de flagrancia. En diez años se produjo un incremento de dieciocho puntos porcentuales, lo que en términos absolutos representa 5.200 personas condenadas más que en 2005.

Ahora bien, no todas las personas que reciben una condena son privadas de libertad, pues también se aplican sanciones como días multa, medidas de seguridad, ejecución condicional, penas alternas, entre otras. En promedio, la proporción de condenatorias que sí implican prisión efectiva fue de 66% en los procesos ordinarios entre 2005 y 2015, y de 52% en los de flagrancia en el período 2008-2015 (gráfico 7.4); en estos últimos, como se verá, se usan con más frecuencia las sanciones alternativas. El número de personas ingresadas en algún centro penitenciario se duplicó, al pasar de 2.371 en 2005, a 5.433 en 2015. Mientras tanto, la capacidad del sistema se mantuvo relativamente estable, lo que produjo un crecimiento récord de la sobrepoblación.

## Gráfico 7.4

### Evolución de las condenas con prisión efectiva y sobrepoblación carcelaria<sup>a/</sup>. 2005-2015



a/ A partir de febrero de 2015, para estimar la sobrepoblación carcelaria se utiliza la capacidad real (antes se usaba la capacidad instalada). Las cifras de 2015 llegan hasta el 19 de noviembre.

Fuente: Anuarios Judiciales del Poder Judicial y Ministerio de Justicia y Paz, 2015.

## ▮ Recuadro 7.1

### Alcances de la justicia restaurativa en Costa Rica

La justicia restaurativa es un modelo de resolución de conflictos en el sistema penal. Los Estados miembros del Consejo Económico y Social de la ONU la han definido como “una respuesta evolutiva al delito que respeta la dignidad y la igualdad de todas las personas, favorece el entendimiento y promueve la armonía social mediante la recuperación de las víctimas, los delincuentes y las comunidades” (ONU, 2002). En síntesis, busca reparar el daño causado por el ofensor a través de procesos cooperativos que incluyen a todos los involucrados, generalmente con la ayuda de un facilitador (Van Ness, 2006).

En Costa Rica, la Constitución Política tutela la reparación de los daños sufridos por la víctima (artículo 41) y el Código Procesal Penal establece que los tribunales deben resolver los conflictos y contribuir a restaurar la armonía social entre las partes (artículo 7). En esta línea, un antecedente importante en el Poder Judicial es la instauración de los métodos de resolución alternativa de conflictos (RAC) a inicios de los años noventa, con los cuales se buscaba propiciar la generación de jurisprudencia sobre las condiciones óptimas para implementar prácticas de conciliación, así como el marco legal para el desarrollo de la justicia restaurativa en el país.

Este proceso también impulsó la creación de un andamiaje institucional compuesto por las oficinas de Defensa Civil de las Víctimas (fundada en 1994), Atención y Protección de la Víctima del Delito (1999) y Medidas Alternas y Justicia Restaurativa (2005) del Ministerio Público, así como el Departamento de Trabajo Social y Psicología (1996) y el Centro de Conciliaciones (1998) del Poder Judicial. La Escuela Judicial y la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (Conamaj) han tenido un rol importante en la capacitación del personal a cargo de las instancias mencionadas.

En 2011 empezó a funcionar el Programa de Justicia Restaurativa, como una iniciativa impulsada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia para la aplicación unificada de este modelo en el país, en todas las etapas del proceso penal y con mecanismos de seguimiento. Una de las características del Programa ha sido el énfasis en la coordinación entre instituciones de los tres poderes de la República, así como con organizaciones privadas y de la sociedad civil. En 2015, solo en materia penal juvenil se contó con una red de apoyo a nivel nacional conformada por 753 entidades.

El Programa también ha tenido un impacto en el diseño institucional del sistema penal, mediante la aprobación de diversos protocolos para la aplicación de la justicia restaurativa en casos de violencia de género o delitos flagrantes, y la aprobación, en agosto de 2015, de la “Política pública de justicia juvenil restaurativa”, por parte del Consejo Social de la Presidencia de la República.

Actualmente el modelo se puede aplicar en casos de delitos sexuales cometidos contra personas mayores de edad, agresión con arma y lesiones leves entre personas unidas por relaciones de parentesco, desobediencia a la autoridad, maltrato, ofensas a la dignidad, restricción a la libertad, limitación al ejercicio del derecho de propiedad, daño y/o sustracción patrimonial, fraude de bienes, incumplimiento de una medida de protección, y violencia física y psicológica.

En 2015 el Programa atendió 305 víctimas; 761 personas ofensoras recibieron 11.369 horas de terapia por parte del Instituto de Alcoholismo y Fármaco dependencia (IAFA) y otras organizaciones. Además, brindaron 55.182 horas de servicio a la comunidad. También se dio seguimiento a 715 casos previamente atendidos y, en materia penal, se efectuaron 719 reuniones restaurativas con un plazo de resolución de alrededor de treinta días (Poder Judicial, 2016)<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Los datos corresponden al período entre el 1 de enero y el 31 de octubre de 2015.

El aumento de las condenas coincidió con las reformas al Título III del Código Penal, y la promulgación de la “Ley de protección a víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal” (que introdujo el procedimiento de flagrancias)<sup>7</sup> y la Ley contra la Delincuencia Organizada (2009). La aprobación de normativa con un enfoque punitivo, es decir, con tipificación de más delitos, incremento de las penas y reducción del margen para aplicar medidas alternas, explica buena parte del aumento en las sentencias con prisión efectiva, tanto en los tribunales ordinarios como, a partir de 2010, en los de flagrancia.

Hay despachos con concentraciones importantes de sentencias condenatorias. La mitad de las dictadas entre 2005 y 2015 se originó en ocho tribunales (siete ordinarios y uno de flagrancia), cuatro de ellos localizados en San José (28%) y los restantes en las cabeceras de las provincias más densamente pobladas, aunque no hay una relación unívoca entre el tamaño de la población y el número de condenas. El Primer Circuito Judicial de San José, pese a que atiende una población muy inferior a la de la mayoría de los otros circuitos, concentró el mayor porcentaje de condenas en la década analizada (cuadro 7.2).

El crecimiento de las condenatorias está asociado

directamente a los delitos contra la propiedad, que son el principal motivo de las sentencias de prisión efectiva. De las personas que se encontraban en un centro penitenciario a mediados de 2016, el 39% ingresó por esa causa. En promedio descontaban penas de seis años, y el 85% había sido condenado por robo agravado.

Este tipo de delito tiene una sanción de cinco a quince años de cárcel, lo cual hace imposible la ejecución condicional de la pena, pues esta solo es viable en casos que ameritan menos de tres años de prisión. La reforma de 1982 al Código Penal (Ley 6726) también restringió las condiciones bajo las cuales se aplica este mecanismo y además estableció que únicamente se requiere que participen tres personas o más para que un robo se clasifique como agravado, con violencia sobre las personas o la propiedad. Por su parte, la jurisprudencia de la Sala de Casación Penal ha tendido a reafirmar el uso de esta figura criminal con criterios más bien amplios<sup>8</sup>. En la actualidad se encuentra en la corriente legislativa un proyecto de ley (expediente 14.490) que propone –entre muchas otras acciones– disminuir la rigurosidad de esa figura, reducir a tres años la pena mínima y definir con claridad el nivel de alta violencia que confiere a un robo el carácter de agravado<sup>9</sup>.

### ▮ Cuadro 7.2

#### Tribunales con más condenas acumuladas. 2005-2015

Tribunal	Competencia normal	Total de condenas	Porcentaje	Acumulado
San José (Primer Circuito)	137.700	6.849	10,2	10,2
Flagrancia en el Segundo Circuito Judicial de San José	475.567 <sup>a/</sup>	5.047	7,5	17,6
Alajuela	353.160	4.066	6,0	23,7
Liberia	114.804 <sup>b/</sup>	3.768	5,6	29,3
Cartago	554.981	3.697	5,5	34,7
Sur Oeste, Pavas	433.780	3.608	5,3	40,1
Segundo Circuito Judicial de San José	475.567	3.195	4,7	44,8
Limón	178.835	3.302	4,9	49,7
Demás circuitos		33.917	50,3	100,0
Totales	2.724.394	67.449	100,0	

a/ El Tribunal de Flagrancia del Segundo Circuito de San José tramita de lunes a viernes los casos de Goicoechea, Moravia, Coronado, Curridabat, Montes de Oca y Tibás, mientras que los fines de semana y días feriados o no hábiles el servicio se amplía a los tres circuitos judiciales de San José, excepto Puriscal, con lo cual la población atendida asciende a 1.358.861 personas.

b/ La sede de Liberia tiene competencias extraordinarias debido a que en juicios unipersonales brinda servicio a los cantones de Liberia, La Cruz y Bagaces, pero en juicios colegiados atiende, además de los anteriores, los cantones de Cañas y Abangares, que agregan 164.300 personas.

Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Judiciales.

7 Los tribunales de flagrancia fueron creados mediante la Ley 8720, del 4 de marzo de 2009, denominada “Ley de protección a víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal, reformas y adición al Código Procesal Penal y al Código Penal”.

8 Existe un debate sobre los criterios que se utilizan para determinar cuándo un robo es agravado y si este se consumó o fue una tentativa. Pueden encontrarse posturas muy estrictas o muy flexibles entre los jueces y juezas, quienes deben decidir –con base en las evidencias– si las personas imputadas estaban organizadas previamente para cometer el robo, si se ejerció violencia sobre las cosas y en qué grado. Más detalles sobre este tema pueden consultarse en diversas resoluciones sobre la disponibilidad y el apoderamiento de los bienes robados, la etapa de consumación y agotamiento del delito, y el rechazo de medidas alternativas como la reparación integral del daño (Sala Tercera, 2009 y 2017 y Ministerio Público, 2008).

9 El proyecto es resultado del esfuerzo multidisciplinario de diferentes sectores, preocupados por la aplicación desproporcionada de la ley penal en algunos casos. La propuesta introduce criterios de proporcionalidad en la sanción de los delitos contra la propiedad y promueve la inserción social de las personas infractoras (Nexos, 2016).

La sobrepenalización del robo agravado se ha producido en varios países, especialmente de Sudamérica, donde no se han obtenido resultados positivos en términos de reducción de la incidencia de este delito, pero sí efectos importantes en el crecimiento de la población penitenciaria (Nureña, 2015)<sup>10</sup>.

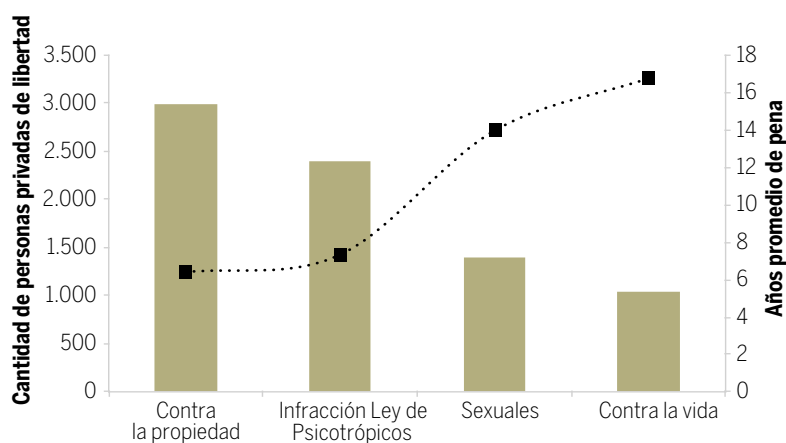
De las sentencias condenatorias dictadas entre 2009 y 2015 el número de las que sancionaron a personas reincidentes pasó de 1.115 a 1.827, pero se mantuvo relativamente constante como porcentaje del total de condenas (cuadro 7.3). En el sistema penitenciario los números absolutos son muy importantes, puesto que cada nuevo ingreso significa un espacio disponible menos. Desde 2010 las personas reincidentes representan entre un 68% y un 44% del total de la sobrepopulación carcelaria, con un promedio cercano al 50%, asumiendo que todas ellas van a prisión.

La condición de no reincidente (o “primario”) es indispensable para recibir el beneficio de libertad condicional. Por lo tanto, es fundamental que existan criterios y procedimientos unificados para certificar si una persona es reincidente o no. Como parte de las investigaciones realizadas para este Informe, se revisaron 88 expedientes de solicitud de libertad condicional presentadas por privados de libertad en 2016 en el Juzgado de Ejecución de la Pena de San José, y se analizó la forma en que se valoró este criterio en cada uno de ellos. Este ejercicio permitió identificar dos situaciones que dieron lugar a una errónea clasificación de las personas como reincidentes:

- ▶ La normativa establece que, transcurrido un plazo determinado, el antecedente delictivo de una persona debe ser eliminado de su historial. Sin embargo, se siguen emitiendo certificaciones que incluyen el delito previo, aunque sí se consigna la fecha de cancelación del registro. En estos casos, si los operadores del sistema, tanto en el Poder Judicial como en el Ministerio de Justicia, no revisan detalladamente el documento, no verán la fecha que indica si está cancelado o no el registro, y tendrán como reincidente a una persona que no lo es.
- ▶ En otros casos no se realiza la unificación de las penas, que puede hacerse cuando sobre una misma persona han recaído varias condenatorias que, por las fechas de comisión de los delitos y de celebración del juicio, pudieron haberse dictado en una sola sentencia. Si este procedimiento no se lleva a cabo, la

### ▶ Gráfico 7.5

**Cantidad de personas privadas de libertad y años promedio de pena según grandes grupos de delitos, para personas con expedientes activos a abril de 2016<sup>a/</sup>**



a/ El número de personas que se muestra es menor al que efectivamente estaba en prisión en 2016, debido a que solo se utilizaron los registros para los que se tiene datos sobre la duración de la pena.

Fuente: Elaboración propia con base en Sánchez, 2011

### ▶ Cuadro 7.3

**Condenas en los tribunales penales, según reincidencia. 2009-2015**

Año	Total de condenas	No reincidentes	Reincidentes	Porcentaje de reincidencia
2009	4.969	3.854	1.115	22,4
2010	6.039	4.944	1.095	18,1
2011	7.074	5.682	1.392	19,7
2012	8.085	6.406	1.679	20,8
2013	8.777	6.933	1.844	21,0
2014	8.828	6.740	2.088	23,7
2015	8.871	7.044	1.827	20,6

Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Judiciales.

<sup>10</sup> Las penas para el robo agravado son de tres a quince años en Argentina, Brasil y Portugal, de diez años en Suiza, de dos a cinco años en España y de dos a diez años en México.

persona aparecerá con una sentencia previa, por lo que será clasificada como reincidente sin serlo y, por ende, no tendrá acceso a beneficio alguno.

Estos registros son determinantes para fijar medidas cautelares distintas a la prisión preventiva, ya sea al momento de dictarse la sentencia, para otorgar el beneficio de ejecución condicional de la pena, o durante el cumplimiento de la sanción, para optar por la libertad condicional. Por eso, un cuidadoso tratamiento de la reincidencia podría disminuir la población carcelaria.

### Creación de los tribunales de flagrancia generó una nueva fuente de privación de libertad

De conformidad con el artículo 236 del Código Procesal Penal, un caso de flagrancia se presenta cuando el autor de un delito es sorprendido cometiéndolo o inmediatamente después, mientras es perseguido o si tiene objetos o rastros que hagan presumir de forma vehemente que acaba de participar en un hecho delictivo.

Para este tipo de casos existen despachos especializados: los tribunales de flagrancia. En ellos se omite la etapa intermedia y el procedimiento judicial que se desarrolla es totalmente oral y expedito. El servicio funciona las veinticuatro horas del día.

En el período en que se discutió la creación de estos tribunales, prevaleció la tesis que enfatizaba en la necesidad de establecer procesos rápidos para lograr mayor

efectividad en el combate a la delincuencia común, sobre otros argumentos relacionados con la posible violación de derechos procesales y la capacidad de la defensa para actuar en plazos tan perentorios (Beltrán, 2015; Delgado y Araya, 2011). Por el momento el Poder Judicial no ha realizado una evaluación del impacto de esta reforma. Interesaría conocer los resultados concernientes a ambas preocupaciones, es decir, si ha mejorado la capacidad punitiva del sistema penal y se han descongestionado los tribunales ordinarios, y cuáles han sido las repercusiones para la tutela de derechos de las partes involucradas.

En 2015 existían catorce tribunales de flagrancia repartidos por todo el país. Las estadísticas del Poder Judicial reportan las sentencias y condenas de estos juzgados a partir de 2008, iniciando con el plan piloto que se ejecutó en el Segundo Circuito Judicial de San José (gráfico 7.6). El trámite de delitos flagrantes pasó de representar un 2% de las condenas de los tribunales penales en aquel año, a un 34% en 2015 (gráfico 7.7). En términos absolutos esto equivale a alrededor de 79 condenas en 2008 versus 3.040 en 2015, de las cuales 1.585 significaron prisión efectiva.

El gráfico 7.4 (presentado páginas atrás) muestra cómo el aumento de la sobrepoblación carcelaria coincide con la curva de crecimiento del número de personas condenadas a prisión efectiva por delitos flagrantes. Aunque también se incrementó la prisión efectiva dictada por los tribunales ordinarios, no hay duda de que esta es una nueva fuente que ha generado presiones crecientes sobre el sistema penitenciario y que se desarrolló a partir de una reforma legislativa que no previó sus efectos en el conjunto del sistema de administración de justicia.

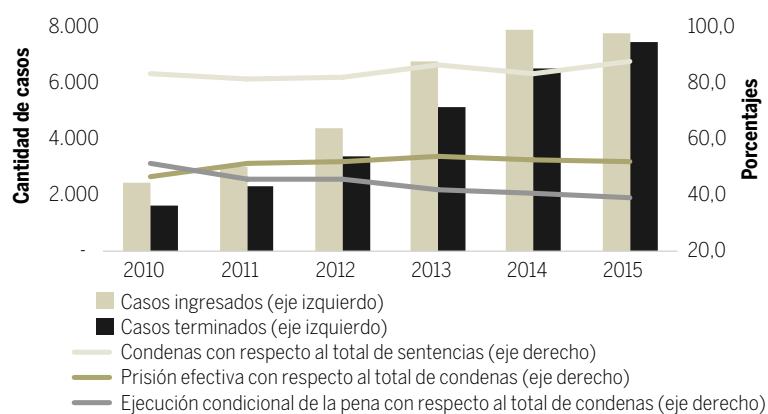
Para ilustrar el impacto de los tribunales de flagrancia en el encarcelamiento se puede analizar una situación hipotética, en la que se suprime el porcentaje de sentencias condenatorias con prisión efectiva dictadas por esos juzgados. En ese escenario, la sobrepoblación se habría reducido un 27% en 2009, un 37% en 2010, un 27% en 2011, un 31 % en 2012, un 38 % en 2013, un 42% en 2014 y un 38% en 2015 para un promedio de 34%.

### Uso de medidas alternas: ejecución condicional y libertad condicional

En el Derecho Penal el encarcelamiento se considera la última opción, por lo drástico de sus consecuencias. Por eso la normativa vigente prevé una serie de mecanismos para evitarla<sup>11</sup> (recuadro 7.2), que pueden ser medidas alternativas a la prisión o beneficios que reducen la permanencia en un centro cerrado.

## Gráfico 7.6

### Indicadores seleccionados de los Tribunales de Flagrancia. 2010-2015<sup>a/</sup>



a/ Los casos ingresados incluyen también reingresos.

Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Judiciales.

11 Otras medidas contempladas en la legislación costarricense incluyen el descuento por trabajo, la ejecución condicional de la pena, la libertad condicional, el régimen de confianza, la conmutación, la amnistía y el perdón judicial; todas ellas difieren en sus características y los requisitos para su aplicación. Véase más detalle en Hernández, 2014.

Una de las medidas más utilizadas en el sistema costarricense como alternativa a la privación de libertad es la ejecución condicional de la pena. Según los artículos 59 y 60 del Código Penal, esta se puede aplicar siempre que la pena sea menor a tres años de prisión, la persona no haya sido condenada antes (es decir, que no sea reincidente) y muestre arrepentimiento y voluntad de reparar el daño. La verificación de estos requisitos es responsabilidad del juez o jueza y del Instituto Nacional de Criminología.

Hay diferencias en el uso de estas medidas entre los tribunales ordinarios y los de flagrancia. Los segundos utilizan más el beneficio de ejecución condicional de la pena (en promedio, un 43% de las condenas desde 2008), aunque se nota una disminución en los últimos años. En todo caso, la prisión efectiva es menor en los tribunales de flagrancia que en los ordinarios (53% contra 66%).

El comportamiento de estos indicadores es relevante. Si por algún motivo se dificultara la aplicación de medidas alternas, debido, por ejemplo a un incremento de las penas superiores a tres años, o cambios en la definición de la reincidencia, el peso de la prisión efectiva aumentaría, y se convertiría en un disparador del hacinamiento carcelario.

Los tribunales ordinarios aplican la ejecución condicional a un tercio de sus condenatorias (31%), proporción que se mantiene relativamente estable desde 2005, y que solo presentó reducciones leves con la entrada en vigencia del Código Procesal Penal, en 2008 (cuadro 7.4).

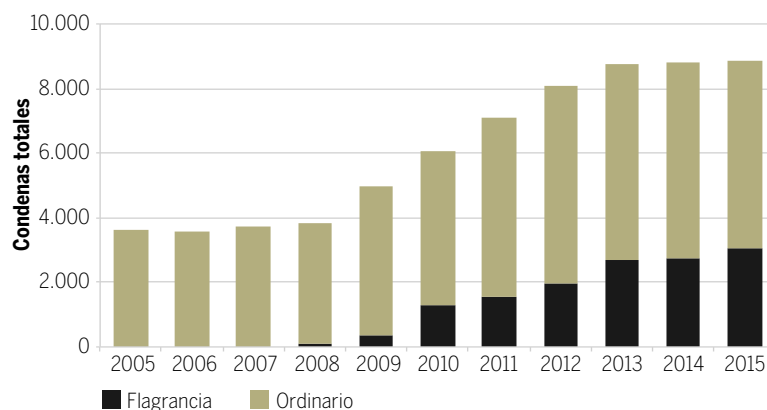
En la categoría de beneficios carcelarios, la libertad condicional brinda a quienes están descontando prisión la posibilidad de solicitar al juez o jueza de ejecución de la pena, que es la persona encargada de velar por el debi-

do cumplimiento de la condena y las medidas de seguridad, que les permita salir bajo las condiciones que se les señalen (artículo 66 del Código Penal). De conformidad con los artículos 64 y 65 del Código Penal, los privados de libertad pueden optar por este beneficio cuando tengan cumplida la mitad de la pena y no hayan sido condenados con anterioridad con una sanción mayor a seis meses de cárcel.

Dado que la solicitud oportuna y el trámite expedito de las solicitudes de libertad condicional pueden incidir en la sobrepoblación carcelaria, para este capítulo se consideró pertinente investigar el tema. A falta de estadísticas sistemáticas, se realizó un ejercicio exploratorio en el Juzgado de Ejecución de la Pena del Primer

### ► Gráfico 7.7

#### Condenas totales, según tipo de tribunal. 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Judiciales.

### ► Cuadro 7.4

#### Personas condenadas por los tribunales de flagrancia y ordinarios, según tipo de pena. 2005-2015

Año	Distribución porcentual <sup>a/</sup>					
	Total de condenas		Prisión efectiva		Ejecución condicional	
	Tribunal ordinario	Flagrancia	Tribunal ordinario	Flagrancia	Tribunal ordinario	Flagrancia
2005	3.628		65,4		31,3	
2006	3.586		60,7		34,5	
2007	3.736		62,6		32,3	
2008	3.777	79	67,6	53,2	28,8	46,8
2009	4.605	364	68,6	61,3	28,2	36,0
2010	4.765	1.274	66,2	46,5	30,2	51,3
2011	5.519	1.555	64,1	51,4	32,7	45,3
2012	6.140	1.945	69,5	51,8	27,0	45,6
2013	6.076	2.701	66,4	53,9	30,2	41,8
2014	6.089	2.739	65,2	52,4	30,6	40,6
2015	5.831	3.040	66,0	52,1	30,6	39,0

a/ Los porcentajes no suman 100% debido a que se excluye las penas no clasificadas como prisión preventiva o ejecución de la pena

Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Judiciales.

## ▮ Recuadro 7.2

### El dispositivo electrónico: nuevas medidas alternas a la privación de libertad

Más de la mitad de las condenas penales en Costa Rica son menores a diez años de prisión. Cuando son inferiores a tres se concede la ejecución condicional de la pena y si no sobrepasan los seis existe la posibilidad de ordenar arresto domiciliario con dispositivo electrónico.

Esta nueva clase de sanción está prevista en la "Ley sobre mecanismos electrónicos de seguimiento en materia penal" y, cumpliendo el ya mencionado requisito de la duración de la pena, puede aplicarse en cualquier caso que no haya sido tramitado por el procedimiento especial de crimen organizado, ni se trate de un delito sexual contra menor de edad o se haya utilizado arma de fuego; además se requiere que la persona condenada no sea reincidente. La Ley dispone que, con las mismas restricciones, el dispositivo electrónico también puede usarse como medida cautelar (artículo 5) o al concederse la libertad condicional (artículos 4 y 10).

La normativa incluye además el procedimiento abreviado (en el cual la persona imputada acepta los cargos a cambio de una reducción de la pena mínima prevista en el tipo penal) y en una amplia gama de delitos permite el uso del dispositivo, en lugar del encarcelamiento.

Esta opción no necesariamente es inocua y puede generar un control mayor del requerido, pues personas que tienen derecho a la ejecución condicional de la pena, la libertad condicional o una medida cautelar diferente a la prisión, podrían quedar sujetas a un dispositivo que las estigmatiza. Esta opción debería reservarse a las condenas de entre tres años y un día y seis

años de cárcel, para que no se convierta en una alternativa a la libertad, antes que en una alternativa a la prisión.

En todo caso, se trata de una ley vigente, que brinda a las personas contra quienes se tramita una causa penal la oportunidad de mantenerse en libertad durante el proceso. Hasta principios de 2017 no estaba siendo aplicada por las y los operadores del sistema, en vista de que no se ha concretado la compra de brazaletes electrónicos. Sin embargo, no puede alegarse falta de recursos o trabas burocráticas para no implementar una pena alternativa a la prisión, en un contexto de hacinamiento que obstaculiza el fin rehabilitador del encarcelamiento. Además existen otros tipos de dispositivos electrónicos que pueden usarse para monitorear la ubicación de las personas. En marzo de 2017 se puso en marcha una prueba piloto para la implementación de esta normativa. Algunos tribunales abogan por la aplicación inmediata de la citada ley. El Tribunal de Apelación de Sentencia del Segundo Circuito Judicial de San José ha enfatizado en la necesidad de fundamentar en los fallos la razón por la cual no se hace uso del monitoreo electrónico, cuando se cumplan los requisitos para ello (Tribunal de Apelación de Sentencia Penal, 2015a y 2015b). Por su parte, el Tribunal de Apelación de Sentencia del Tercer Circuito Judicial de Alajuela ha considerado la posibilidad de usar dispositivos electrónicos distintos al brazalete (Tribunal de Apelación de Sentencia Penal, 2015c).

Fuente: Londoño, 2016.

Circuito Judicial de San José, donde se seleccionó y revisó una muestra aleatoria de 88 expedientes terminados con libertad condicional, entre los años 2010 y 2015.

El estudio reveló un aumento de la participación de la Defensa Pública en estos procesos y un descenso en la gestión de los centros penitenciarios. Un porcentaje considerable de las solicitudes es presentado por los mismos internos, mientras que las acciones de la defensa privada en este ámbito son escasas (cuadro 7.5).

Son varias las causas por las cuales se resuelve y archiva una gestión de libertad condicional: se rechaza porque incumple algún requisito, se deniega luego de la valoración técnica, se otorga o el solicitante pierde interés. Esta última es la principal causa de finalización, con un promedio ascendente que llegó al 73% en 2015.

La presentación tardía de la solicitud muchas veces ocasiona la posterior pérdida de interés, por lo que se debe buscar una manera para que las gestiones se inicien



## ▮ Cuadro 7.5

### Parte gestora de las solicitudes de libertad condicional

Escrito inicial	Total			Distribución porcentual		
	2010	2014	2015	2010	2014	2015
Defensa Pública	6	9	9	17,1	29,0	40,9
Centro Penal	22	11	7	62,9	35,5	31,8
Persona interna	6	9	5	17,1	29,0	22,7
Abogada o abogado privado	1	2	1	2,9	6,5	4,5
<b>Total</b>	<b>35</b>	<b>31</b>	<b>22</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de expedientes del Juzgado de Ejecución de la Pena de San José.

unos meses antes del cumplimiento de la mitad de la pena. En ese tiempo se realizarían los estudios necesarios y se elaboraría el informe del Instituto Nacional de Criminología, de modo que se pueda resolver en el momento en que la persona privada de libertad adquiere el derecho al beneficio<sup>12</sup>.

Las gestiones se han ido resolviendo con mayor celeridad (de un promedio de 10 meses en 2010 a 4 meses en 2014), mientras que el tiempo de presentación de las solicitudes se ha mantenido estable (alrededor de 4 meses después de adquirido el derecho). No obstante, la combinación de estos dos factores sigue ocasionando que la persona pierda el interés u opte por otros beneficios. Aunque excepcionales, se registran casos de procesos lentos, entre ellos uno que tardó 26 meses y otro en el que la gestión se inició 39 meses después de cumplida la mitad de la pena.

La revisión de expedientes reveló algunas debilidades a las que conviene dar seguimiento en nuevas investigaciones, a saber:

- ▮ Algunas solicitudes denegadas contenían aspectos favorables en los informes técnicos, o contaban con la recomendación del Instituto Nacional de Criminología para otorgar el beneficio, de modo que su denegatoria pudo haber sido apelada, pero en la mayoría de los casos ello no se hizo. Solo se encontraron cuatro apelaciones de la Defensa y dos del Ministerio Público.
- ▮ Se señalan casos previos que no deberían tomarse en cuenta, por lo que la persona solicitante es clasificada

como reincidente, cuando no lo es. En ocasiones ya la pena está prescrita en el registro judicial<sup>13</sup> y en la certificación sigue apareciendo un juicio pendiente. Otras veces la causa tiene un antecedente que impide otorgar el beneficio, pero se trata de delitos que, por su cercanía temporal, pudieron haber sido juzgados y sancionados conjuntamente (mediante lo que se conoce como concurso real retrospectivo); en tal caso habría una sola sentencia y, por tanto, sería posible la libertad condicional.

- ▮ No siempre se tiene confirmación de recibo de los señalamientos de audiencia enviados a los privados de libertad que están en centros seminstitutionales, y si la persona no comparece la gestión se rechaza por falta de interés.
- ▮ En algunos casos se da curso al incidente, se solicitan los estudios técnicos y el informe del Instituto Nacional de Criminología, y es hasta que se va a resolver el fondo que la diligencia se rechaza porque la persona tiene un juzgamiento que impide el trámite. La realización de los estudios implica una inversión de recursos que se habría evitado con un análisis previo de admisibilidad.

Un informe relacionado con el fortalecimiento del proceso de ejecución de la pena, realizado por la Auditoría Operativa del Poder Judicial en marzo de 2014, da cuenta de factores externos e internos que están afectando el desempeño de los juzgados valorados.

12 Durante la edición de este Informe, se encontraba en la agenda legislativa el proyecto “Ley del servicio penitenciario nacional y de acceso a la justicia para la ejecución de la pena”, cuya aprobación agilizaría el proceso. En el segundo párrafo de su artículo 215 la propuesta señala: “La persona privada de libertad sin antecedentes penales mayores a seis meses será consultada por la autoridad penitenciaria con dos meses de anticipación al cumplimiento de la media pena, sobre su interés de disfrutar del beneficio de libertad condicional. En caso afirmativo, de oficio el Consejo Interdisciplinario procederá a realizar los estudios técnicos y el dictamen correspondiente, remitiéndolos al juzgado de ejecución de la pena”. También se contempla la posibilidad de que el juzgado de ejecución de la pena realice la unificación de la pena cuando no lo haya hecho el tribunal de juicio, disposición de gran importancia en vista de lo que muestran los expedientes.

13 La Sala Constitucional (voto n° 88-92) declaró inconstitucional la no fijación de término de prescripción de las inscripciones de las condenas en el registro judicial. Esto, se conoce como prescripción de la reincidencia, cuyo término, a partir de esa resolución, se fijó en 10 años luego de cumplida la pena, luego de lo cual la persona vuelve a adquirir su estado de primario o no reincidente.

La presentación y decisión oportuna de la solicitud de libertad condicional podría reducir el número de personas sentenciadas que guardan prisión.

### Uso de la prisión preventiva

La prisión preventiva es una medida excepcional para asegurar el resultado del proceso judicial, en el entendido de que, al ser privada de su libertad, la persona acusada no podrá evadir el juzgamiento u obstaculizar la recepción de la prueba. El uso de esta medida por parte de los tribunales penales es una de las fuentes de encarcelamiento.

Entre 2008 y 2012, época de algunas reformas procesales (desde el plan piloto de flagrancia en 2008, hasta el establecimiento de los tribunales de apelación de sentencia en diciembre de 2011), además de otras disposiciones legislativas ya mencionadas, la población indiciada por 100.000 habitantes tendió a crecer. En ese período, alrededor de una de cuatro personas privadas de libertad no tenía una sentencia. Este porcentaje empezó a descender a partir de 2013, y en 2015 llegó a un 20% de la población penitenciaria (cuadro 7.6)<sup>14</sup>.

Aunque en la última década, el porcentaje de presos sin condena con respecto al total de la población penitenciaria osciló entre 27% y 20%, en términos absolutos creció en cerca de mil personas, lo que generó presión sobre la capacidad de alojamiento. Las personas indiciadas pesan en la población carcelaria. Sin ellas, a partir de 2011 el hacinamiento se habría reducido aproximadamente en un 80%, en promedio para el lustro 2011-2015. Entre 2005 y 2015, aproximadamente un tercio de las

órdenes de prisión preventiva se dictó en los circuitos de San José, Puntarenas y Limón.

Entre 2010 y 2015 disminuyeron los presos sin condena por delitos contra la propiedad y aumentaron los indiciados por infracciones a la Ley de Psicotrópicos, aunque los primeros siguieron siendo mayoritarios. En conjunto, las personas detenidas en prisión preventiva por esos dos delitos representaron casi dos terceras partes del total de presos sin condena entre 2005 y 2015 (65,7%).

Los delitos en los que es más frecuente la prisión preventiva registran menos condenas. Es especialmente alta la proporción de indiciados por delitos contra la vida e infracciones a la Ley de Psicotrópicos, en comparación con las sentencias condenatorias por esas mismas causas (gráfico 7.8). En las infracciones a la Ley de Psicotrópicos la prisión preventiva es casi automática, pero la cantidad de condenas es baja (en promedio representa un 13% del total de condenas entre 2010 y 2015; Londoño, 2016).

Para profundizar en este tema, se analizó una muestra aleatoria de 159 expedientes en los que se dictó prisión preventiva en 2016, en despachos de la Gran Área Metropolitana<sup>15</sup>, de tal forma que se pudieran extraer las características judiciales de los casos. Este ejercicio no tuvo como propósito generar datos representativos o exhaustivos, sino explorar la fuente originaria de la información (el expediente) para comprender mejor los datos cuantitativos obtenidos de las estadísticas judiciales. En ese sentido, las cifras que se presentan como hallazgos de este muestreo solo tienen un fin ilustrativo.

## ▮ Cuadro 7.6

### Privados de libertad indiciados, total y tasas por 100.000 habitantes. 2005-2015<sup>a/</sup>

Año	Población indiciada	Porcentaje de población indiciada	Tasa de población carcelaria	Tasa de población indiciada
2005	1.871	24.7	180	44
2006	1.716	22.1	181	40
2007	1.844	23.7	180	42
2008	1.964	24.7	181	45
2009	2.378	26.6	200	53
2010	2.590	25.5	224	57
2011	2.851	24.6	252	62
2012	3.154	24.4	278	68
2013	3.065	22.6	288	65
2014	2.921	21.2	289	61
2015	2.799	20.3	285	58

a/ Se trata del promedio mensual para cada año.

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección General de Adaptación Social.

14 Véase OEA (2013) y Comité contra la Tortura (2008).

15 La muestra se concentró en los despachos de la Gran Área Metropolitana que más habían utilizado la prisión preventiva hasta junio de 2016. Corresponde a 95 solicitudes tramitadas en los circuitos Primero y Segundo de San José y el Juzgado Penal de Pavas, y 64 causas del Primer Circuito Judicial de Heredia y los juzgados penales de Alajuela, Cartago y La Unión, para un total de 159 asuntos. Para más detalle, véase la sección "Metodología", al final del capítulo.

Más de la mitad de los expedientes estudiados siguió el proceso ordinario y el 35,2% el de flagrancia. No se encontró en la muestra al azar ningún caso de tramitación compleja, ni de crimen organizado.

Un 45,3% de las personas indiciadas eran imputadas por primera vez, lo que permite presumir que, si la sanción impuesta lo permitía, se pudo haber otorgado el beneficio de ejecución condicional, o arresto domiciliario con monitoreo electrónico, es decir, el cumplimiento de la pena sin ir a prisión. No obstante, en pocos casos se dictaron medidas cautelares diferentes a la prisión.

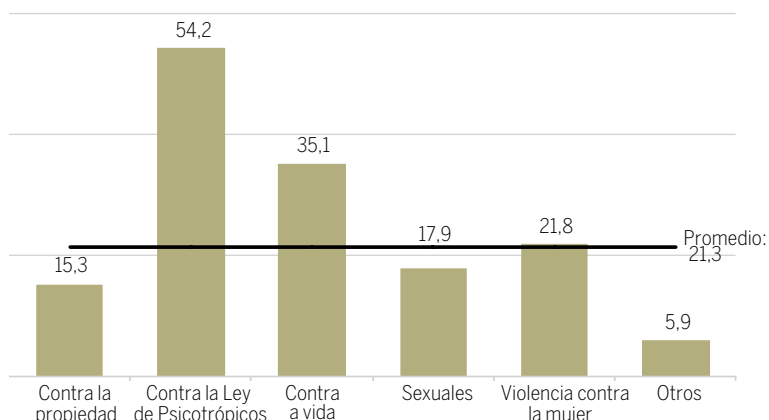
La Defensa Pública atendió la mayoría de los casos (90,6%). En tres de cada cuatro solicitudes de prisión preventiva no se presentó apelación. Para realizar este cálculo no se consideraron los procedimientos de flagrancia, sobre los cuales no cabe recurso alguno. Esta última situación ha dado lugar a controversias pues, según se interprete la normativa, podría estarse violando un derecho de los imputados. Los tribunales de flagrancia, avalados por la Sala Constitucional, han establecido que para este tipo de proceso la apelación no está prevista en la ley. El argumento contrario señala que el artículo 430 del Código Procesal Penal (que se refiere al dictado de la prisión preventiva) dispone que en todo aquello que no se indique expresamente en ese artículo, se aplicarán las normas de la prisión preventiva estipuladas en el mismo Código. Además, las “Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de libertad” (Reglas de Tokio) reconocen el derecho de apelar la resolución que impone la prisión preventiva, sin hacer excepciones.

En los expedientes revisados, únicamente el 8% los jueces y juezas resolvió de manera distinta a la solicitada por el Ministerio Público. Aunque son excepciones, se encontraron casos en los que el operador judicial se apartó de la petición de la Fiscalía en detrimento de la persona acusada. Así por ejemplo, en un trámite de flagrancia en que el Ministerio Público solicitó medida cautelar no privativa de libertad, la jueza dictó prisión preventiva. También hubo unos pocos casos de flagrancia en los que se ordenó la prisión preventiva por otras causales no señaladas por el Ministerio Público y sobre las cuales la defensa no se pronunció, de modo que la decisión resultó sorpresiva.

El Código Procesal Penal establece claramente las causales que justifican la prisión preventiva, y que por cierto han ido aumentando mediante reformas legislativas aprobadas en la última década. La falta de arraigo de la persona y la expectativa de pena muy alta (pena probable) son los dos motivos más comunes. Le siguen las causales “magnitud del daño”, “continuará con la actividad delictiva”, “influirá en peritos o testigos” y “peligro para víctima, denunciante o testigo” (gráfico 7.9).

### ► Gráfico 7.8

#### Privados de libertad indiciados, total y tasas por 100.000 habitantes. 2005-2015<sup>a/</sup>



a/ La razón representa un indicador de los tipos de delitos en los que más se utiliza la prisión preventiva. El indicador puede ser comparado con el promedio (línea negra) o con los otros grupos de delitos. Sin embargo, la razón por sí sola carece de significado empírico.

b/ Representadas por las personas detenidas al final de cada año.

Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Judiciales y datos del Poder Judicial.

### ► Gráfico 7.9

#### Expedientes con solicitud de prisión preventiva, según causal. 2016 (porcentajes)



a/ Es causal de prisión preventiva que el delito se cometa en flagrancia en los delitos contra la vida, sexuales, la propiedad y drogas; de acuerdo con el artículo 239 bis, Código Procesal Penal.

Fuente: Elaboración propia con base en una muestra de expedientes.

### Convencionalidad del uso y causales de la prisión preventiva

Para el caso costarricense, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Comisión IDH) ha llamado la atención sobre la no convencionalidad<sup>16</sup> derivada del uso excesivo de la prisión preventiva y de varias de las causales previstas en la legislación, en especial las concernientes a la gravedad del acto, el tipo de delito y la expectativa de la pena, así como las que responden a criterios punitivos, como la eventual reincidencia. En uno de sus informes señala que, en todo caso, no hay evidencia empírica que demuestre que la ampliación de las causales de prisión preventiva incide en la disminución de la criminalidad y la violencia, ni que resuelve los problemas de inseguridad ciudadana (Comisión IDH, 2013).

Por años el tema de la prisión preventiva ha sido objeto de innumerables tratados, tesis, congresos, cursos, debates, etc. Esta investigación no pretende aportar doctrina sobre el tema, sino examinar, a la luz de los expedientes revisados, la forma en que se está aplicando esa medida cautelar en el país.

La Corte IDH ha reiterado que todo Estado que sea signatario de un tratado internacional debe velar por que su legislación interna no violente el objeto y fin de este, para lo cual incluso debe ajustar su propia normativa (Corte IDH, 2006a, b y c). Asimismo, la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, suscrita por Costa Rica, establece que todo tratado en vigor obliga a las partes y un Estado no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación para incumplirlo (ONU, 1969).

Los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos han definido los parámetros para la imposición de la prisión preventiva, que se deben respetar en la legislación que se promulgue y en la aplicación del Derecho. Han señalado, entre otros, los siguientes principios: i) la prisión preventiva debe ser la excepción y no la regla, ii) los fines legítimos y permisibles de la detención preventiva deben tener carácter procesal, tales como evitar el peligro de fuga o la obstaculización del proceso, y iii) aun existiendo fines procesales, la detención debe ser absolutamente necesaria y proporcional, y se aplicará siempre que no existan otros medios menos gravosos para lograr el fin buscado.

Por su parte, la Corte IDH se ha pronunciado sobre la indebida aplicación de la prisión preventiva cuando las causales se basan en criterios que no tienden a asegurar el proceso, como las características personales del acusado o la gravedad del hecho, tal como señaló en la sentencia sobre el caso “López Álvarez contra Honduras” (Corte

IDH, 2006). En esa misma resolución la Corte dispuso que la medida cautelar no puede ser determinada por el tipo de delito imputado y que no se podrá recurrir a la prisión preventiva cuando las circunstancias del caso permitan suspender, en abstracto, la ejecución de la eventual pena o se pueda solicitar la libertad anticipada. En otra sentencia indicó que excluir de la posibilidad de libertad durante el proceso a quienes han cometido cierto tipo de delitos despoja a una parte de la población de un derecho fundamental (Corte IDH, 1997).

A su vez, la Comisión IDH ha señalado que en ningún caso la ley podrá disponer que ciertos delitos reciban un tratamiento distinto respecto de los otros en materia de libertad durante el proceso, sin basarse en criterios objetivos y legítimos de discriminación, sino en la sola circunstancia de responder a estándares como “alarma social”, “peligrosidad”, o algún otro (Comisión IDH, 2013). También ha establecido que la reincidencia no puede definirse en función de registros policiales u otra base documental distinta de sentencias ejecutoriadas emitidas por los tribunales competentes (Comisión IDH, 2013). Además considera inaceptable que la prisión preventiva esté determinada únicamente por la gravedad del delito, por la posibilidad de que la persona inculpada delinca en el futuro o por la repercusión social del hecho, y ha advertido que sustentar la medida cautelar en condenas previas implica la perpetuación del castigo (Bautista et al., 2015).

A pesar de las posiciones de la Corte y la Comisión IDH, la Sala Constitucional costarricense ha avalado causales alejadas del riesgo procesal como la reiteración delictiva o la amenaza de obstaculización (Sala Constitucional, 2011).

Asimismo, sin entrar a valorar su convencionalidad, ha respaldado las causales ajenas a peligros procesales que se han ido introduciendo mediante reformas legales, como flagrancia en ciertos delitos, delincuencia organizada y reincidencia en determinados hechos (Sala Constitucional, 2009). En la resolución 314-2012 indicó que la prisión preventiva cumple fines de aseguramiento procesal, para luego avalar todas las causales establecidas en el Código Procesal Penal, que no tienen esos fines.

De la lista de causales que establece el Código Procesal Penal costarricense, la mayoría es contraria a los convenios y tratados internacionales suscritos por el país. También contravienen los argumentos expuestos tanto por la Comisión como por la Corte IDH, que son de acatamiento obligatorio para los Estados firmantes, en los que se hace énfasis en los fines procesales de la restricción de la libertad a personas inculcadas:

<sup>16</sup> Recuérdese que la convencionalidad consiste en verificar la compatibilidad de las normas y demás prácticas internas con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), la jurisprudencia de la Corte IDH y los demás tratados interamericanos de los cuales el Estado sea parte.

81. La Convención prevé, como únicos fundamentos legítimos de la prisión preventiva los peligros de que el imputado intente eludir el accionar de la justicia o de que intente obstaculizar la investigación judicial, en su artículo 7(5): “Toda persona detenida o retenida... tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio”. Por medio de la imposición de la medida cautelar, se pretende lograr la efectiva realización del juicio a través de la neutralización de los peligros procesales que atentan contra ese fin (Comité Interamericano de Derechos Humanos, 2009).

Así pues, según lo indicado por la Comisión y la Corte IDH, en Costa Rica las siguientes causales son ajenas a los fines procesales autorizados:

- ▶ **Pena probable:** la prisión preventiva no se puede fundar en la expectativa de la pena en caso de una eventual condena.
- ▶ **Continuará la actividad delictiva:** la posibilidad de que una persona cometa delitos en el futuro no puede sustentar la prisión preventiva contra ella.
- ▶ **Magnitud del daño o gravedad del hecho:** esta causal no tiende a asegurar el proceso.
- ▶ **Flagrancia en delitos del 239 bis:** la “Ley de protección a víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal” (n° 8720) modificó el Código Procesal Penal para, entre otras medidas, realizar una adición al artículo 239 bis, que se refiere a “otras causales de prisión preventiva”, a las cuales agregó la comisión en flagrancia de delitos contra la vida y contra la propiedad, abusos sexuales e infracciones a la Ley de Psicotrópicos. En este inciso se mezclan dos supuestos: la existencia de pruebas incriminatorias suficientes (determinadas por la flagrancia) y la posible comisión de ciertos delitos, que sería la causal. Esto resulta contrario a la jurisprudencia de la Corte IDH en el caso “Suárez Rosero versus Ecuador”, en la cual se señaló que excluir de la posibilidad de libertad durante el proceso a quienes han cometido cierto tipo de delitos despoja a una parte de la población de un derecho fundamental.
- ▶ **Delincuencia organizada:** la sola presencia de un delito de este tipo no puede constituir una presunción de peligro procesal.

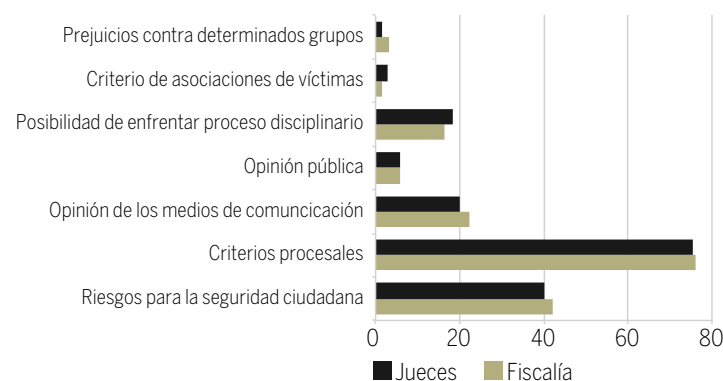
- ▶ **Reincidente en asuntos en que medió violencia o fuerza:** fundar la medida cautelar en condenas previas implica la perpetuación del castigo.
- ▶ **Con apertura a juicio en al menos dos procesos penales anteriores en los que medió violencia o fuerza:** en ningún caso podrá considerarse la reincidencia en función de registros policiales u otra base documental distinta de sentencias ejecutoriadas emitidas por los tribunales competentes.

Es claro que los tipos penales escogidos para sustentar las causales introducidas por reforma (o contrarreforma) no necesariamente tienen relación con el bien jurídico que buscan proteger, sino con el hecho de que causan alarma social (recuadro 7.3). No se observan entre las conductas tipificadas los delitos de “cuello blanco” o contra los deberes de la función pública, que tanto daño han provocado en las instituciones del Estado.

A pesar de la falta de convencionalidad, todas estas causales se han tomado en cuenta al solicitar u ordenar la prisión preventiva, algunas en un alto porcentaje, aunque en la muestra estudiada pocas veces la resolución se sustentó exclusivamente en ellas. Casi siempre se mencionó además un peligro procesal. No obstante, la posibilidad de que sean consideradas por sí solas entraña el riesgo de fundamentar una prisión preventiva en contra de disposiciones supranacionales, lo que podría acarrear una acusación contra el país.

### ▶ Gráfico 7.10

**Percepción de las y los operadores judiciales sobre los criterios usados por la Fiscalía y la judicatura para sustentar la prisión preventiva. 2016**  
(porcentajes)



### ▀ Recuadro 7.3

#### Percepción del personal judicial sobre el uso de la prisión preventiva

En una encuesta general aplicada a funcionarios y funcionarias del Poder Judicial a mediados de 2016, se incluyeron algunas preguntas sobre el uso de la prisión preventiva. Fueron respondidas por 763 personas de la judicatura, la Defensa Pública y el OIJ.

Al ser consultadas sobre los factores que determinan el uso de la prisión preventiva, más del 70% de las personas encuestadas destacó los criterios procesales. La opinión de los medios de prensa tiene un peso significativo (aproximadamente 20%), así como el riesgo de la delincuencia para la ciudadanía (alarma social), este último con más de un 40% de menciones. Un 17% también señaló la posibilidad de que el operador judicial enfrente procesos disciplinarios (gráfico 7.10).

En el taller realizado para discutir el informe de esta investigación, se habló de una causal no declarada que se menciona en corrillos: el “principio de conservación del puesto” y su efecto intimidatorio en la judicatura al momento de resolver una solicitud de prisión preventiva.

Varios estudios han analizado el peso que pueden tener los medios de comunicación y la cúpula del Poder Judicial en las decisiones sobre la aplicación de medidas cautelares. En el *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, la Comisión IDH (2013) muestra preocupación por las presiones que pueden ejercer las jerarquías judiciales, cuando se somete a control disciplinario a quienes no han dictado prisión preventiva.

La apertura de procesos disciplinarios por no dictar prisión preventiva es un hecho. No se tiene una estadística de denuncias por este motivo presentadas al Tribunal de la Inspección Judicial (TIJ), pues es una falta que puede clasificarse en varias categorías: negligencia, incumplimiento de deberes y hasta como retardo de justicia. Dada esta limitación, mediante una búsqueda por palabras clave en los registros electrónicos del Tribunal se localizaron quince asuntos investigados en el período 2008-2015. En uno de ellos el TIJ se declaró incompetente y remitió el caso a la Fiscalía, en vista de que esta tiene su propio órgano disciplinario y se trataba de un fiscal que no solicitó la medida en cuestión. De los catorce casos restantes, contra jueces y juezas, cuatro fueron declarados con lugar y diez no prosperaron. Las sanciones impuestas fueron una revocatoria de nombramiento, dos causas con dos meses de suspensión y una con un mes de suspensión.

Sin pretender valorar el fondo de estos casos, si procedían o no la denuncia y su resolución, este hallazgo interesa por cuanto se constata un riesgo para la independencia judicial a la hora de decidir sobre la prisión preventiva, tanto en la percepción de las y los funcionarios como en los registros administrativos del sistema. La concreción de ese riesgo podría mitigarse por medio de capacitación adecuada y lineamientos claros desde las instancias que coordinan esta temática, como por ejemplo la Comisión de la Jurisdicción Penal.

Fuente: Londoño, 2016.

#### Duración de la prisión preventiva

El análisis de la duración de la prisión preventiva detectó valores extremos preocupantes. En cuanto al valor mínimo, en los procesos ordinarios entre un 13% y un 25% es inferior a un mes (cuadro 7.7). Si se considera que el OIJ tiene un plazo de 120 días para investigar y generar un informe, y que un juicio penal ordinario en primera instancia tarda en promedio dos años, ello

significa que en estos casos la prisión preventiva finaliza antes de que se haya realizado la investigación o se haya citado a la primera audiencia. Esto pone en duda la validez de esta medida procesal como mecanismo para evitar que el acusado interfiera en las pericias, o para asegurar que esté localizable para recibir citaciones, pues difícilmente los procesos mencionados ocurren antes de un mes.

En cuanto al valor máximo, en 2014 se encontró un caso con 65 meses de duración, y en 2013 otro con 33. El tiempo que la Comisión IDH señala como razonable es de dos terceras partes del mínimo legal previsto para el delito de que se trate. Por encima de ese plazo se considera que la detención es siempre ilegítima, en tanto que un plazo por debajo de ese parámetro debe ser justificado (Comisión IDH, 2013).

Según el informe de la visita de la Relatoría de la Comisión IDH sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad a las cárceles costarricenses, realizada en febrero de 2016:

*En la cárcel de San Sebastián, que alberga únicamente a internos en prisión preventiva, las autoridades penitenciarias informaron que el 34% de las personas salen de la cárcel a más tardar 15 días después de su ingreso, y que el 60% deja el penal en un periodo de 60 días; no obstante, refirieron también que en muchos casos la permanencia de los internos era “indefinida”, incluso personas que habían permanecido en el centro penitenciario por más de ocho años. De igual forma, las autoridades manifestaron su preocupación ante el “regular” uso de la prisión preventiva —que se reflejaría en que aproximadamente una tercera parte de personas en prisión preventiva permanece en la cárcel durante 15 días— y las consecuencias que su uso traería en el aumento del hacinamiento, el “desgaste económico” para el Estado, y el estigma en la vida de las personas. Por otra parte, una funcionaria judicial señaló que “la permanencia entre uno y tres meses de la mayoría de los reos demuestra que en realidad no se justifica la aplicación [de esta medida]” (OEA, 2016).*

Al realizar un ejercicio que hipotéticamente suprime los presos sin condena, se observa que antes de 2011 no habría sobrepopulación, ya fuera porque el número de personas indiciadas era mayor que el hacinamiento, o porque este último no existía. A partir de ese año la sobrepopulación sería entre un 67% y un 97% menor, para una reducción promedio de 83% en el lustro 2011-2015.

### Perfil socioeconómico y judicial de la población privada de libertad

La principal constatación del estudio sobre el perfil socioeconómico de la población privada de libertad en Costa Rica es que esta proviene de los estratos socioeconómicos bajos. Este no es un hallazgo sorprendente y coincide con la situación reportada para otros países. El aporte de esta sección es la evidencia que sustenta esta afirmación.

A modo de resumen puede decirse que las personas

### ► Cuadro 7.7

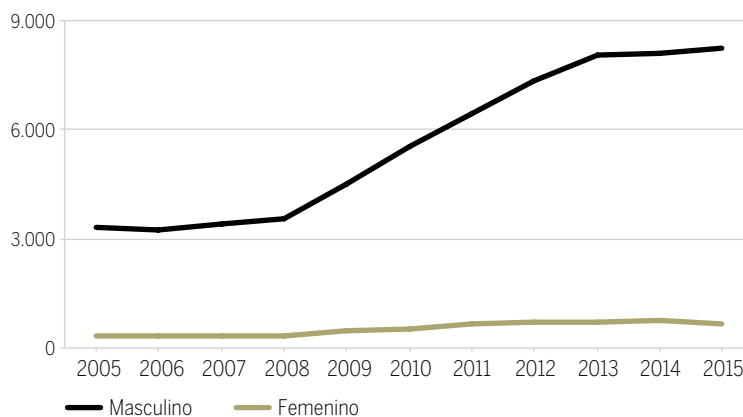
#### Prisión preventiva de un mes o menos, según tribunal. 2011-2015

Tribunal	Prisión preventiva	2011	2012	2013	2014	2015
Flagrancia	1 mes o menos	7	27	14	48	38
	Porcentaje	77,8	100,0	100,0	94,1	90,5
Ordinarios	1 mes o menos	457	400	330	379	199
	Porcentaje	25,3	23,0	21,5	22,0	12,9

Fuente: Elaboración propia con información del Poder Judicial.

### ► Gráfico 7.11

#### Personas condenadas por los Tribunales Penales, según sexo. 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Judiciales.

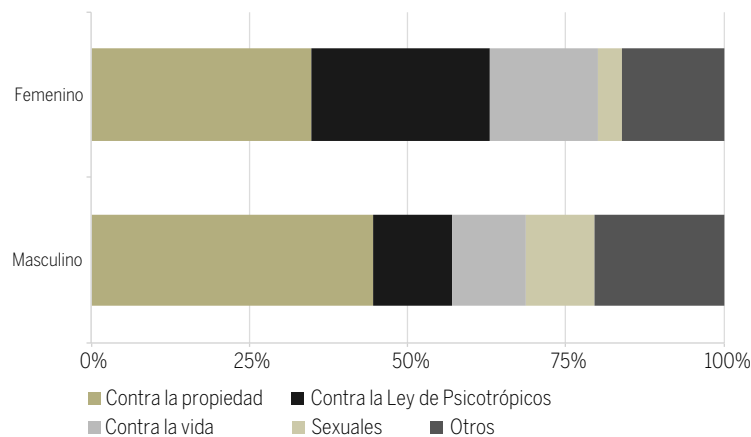
que guardaban prisión hasta abril de 2016 eran sobre todo hombres, jóvenes, costarricenses (87%). El 51% estaba en condición de soltería, divorcio y viudez y el 49% en relaciones de unión (matrimonio o unión libre). La mayoría desempeñaba oficios no profesionales: entre los hombres predominaban los comerciantes y los trabajadores de la construcción y las mujeres se dedicaban principalmente al servicio doméstico no remunerado. En general, los niveles educativos estaban por debajo del promedio nacional.

Un examen más detallado revela que nueve de cada diez de las más de 65.000 personas condenadas por los tribunales penales entre 2005 y 2015 fueron hombres. La proporción según sexo se mantuvo estable, con pequeñas variaciones anuales (gráfico 7.11).

Hay notables diferencias según sexo en relación con los delitos cometidos (gráfico 7.12). Entre los hombres destacan con claridad los delitos contra la propiedad (44,5%), mientras que entre las mujeres hay una distribución más equilibrada de delitos contra la propiedad y contra la Ley de Psicotrópicos (34,9% y 28,1%, respectivamente).

### Gráfico 7.12

**Personas condenadas por sexo, según grupos de delitos más comunes. Acumulado 2005-2015<sup>a/</sup>**  
(porcentajes)

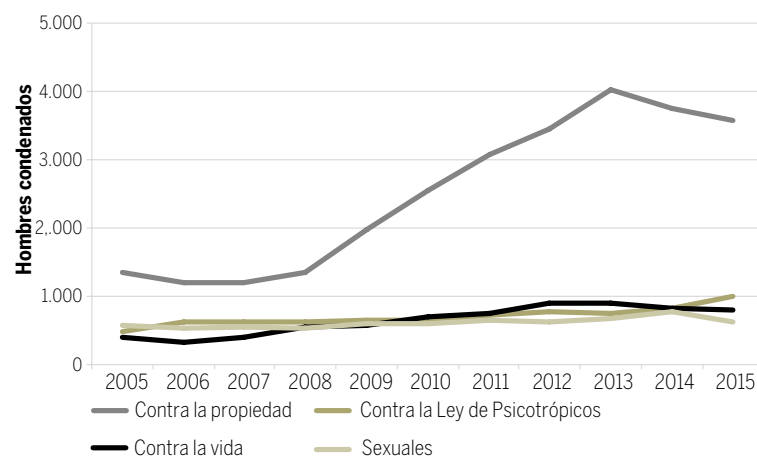


a/ Durante el periodo fueron condenados 53.450 hombres y 5.128 mujeres.

Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Judiciales.

### Gráfico 7.13

**Hombres condenados, según delitos más comunes<sup>a/</sup>.**  
2005-2015



a/ Estos delitos acumulan el 80% de las condenas del período.

Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Judiciales.

Cuando se examinan ya no los datos del decenio 2005-2014, sino la totalidad de la población privada de libertad hasta el 30 de abril de 2016, se confirman estas disparidades: dos terceras partes de las mujeres guardaban prisión por infracciones a la Ley de Psicotrópicos (68,5%) y entre los hombres seguían predominando los condenados por delitos contra la propiedad (40,7%), de lejos la causa de prisión más extendida entre ellos. En ambos grupos, los delitos sexuales y contra la vida fueron causas menos frecuentes de privación de libertad en el segundo período analizado (16% o menos del total).

Las diferencias comentadas se originan en las tendencias que mostraron las condenas según los delitos más comunes a lo largo del período 2005-2015. En el caso de los hombres, los delitos contra la propiedad fueron el grupo más importante, sin excepción, en cada uno de los años analizados (gráfico 7.13). Su peso incluso ha mostrado una tendencia al alza que se ha desacelerado en años recientes, mientras que no hubo cambios significativos en el resto de las infracciones más comunes. El hecho de que no haya mayores divergencias entre los hombres condenados en la última década y la totalidad de la población privada de libertad indica, nada más, que los delitos contra la propiedad han sido históricamente la causa principal de encarcelamiento entre ellos.

El caso de las mujeres es distinto. En los últimos años ha crecido la importancia de los delitos contra la propiedad, que a partir de 2012 desplazaron a las infracciones a la Ley de Psicotrópicos como principal causa de condena (gráfico 7.14). Cabe destacar que existe una significativa diferencia en el peso de las condenas por ese motivo entre las mujeres que fueron encarceladas entre 2005 y 2015—según los registros del Poder Judicial— y la totalidad de privadas de libertad—según datos del Ministerio de Justicia y Paz— ya que, como se ha dicho, para estas últimas los casos relacionados con drogas son la principal causa de privación de libertad (casi siete de cada diez), mientras que para las condenadas recientemente la proporción no supera el 30%. No se tiene información suficiente para explicar esta brecha, pero pueden plantearse hipótesis para estudios futuros. Una posibilidad es que antes de 2005 fueran mucho más frecuentes las condenas por asuntos de narcóticos. Otra posibilidad es que haya discrepancias en la forma en que las dos instituciones mencionadas elaboran y actualizan sus registros.

La población privada de libertad es mayoritariamente joven. La información de personas privadas de libertad con expediente activo a abril de 2016 permite identificar que el 55,5% tiene 35 años o menos, la edad legal para ser considerado joven en Costa Rica. Este dato concuerda con el alto porcentaje de personas jóvenes que han sido condenadas en la última década (gráfico 7.15). Cuando se desagrega la información por sexo, el principal hallazgo



### ► Cuadro 7.8

**Edad promedio de las personas con expedientes activos<sup>a/</sup>, según grupos de delitos. 2016**  
(años)

Grupo de delito	Edad promedio
Contra la propiedad	31,7
Infracción Ley de Psicotrópicos	38,5
Sexuales	46,0
Contra la vida	35,4

a/ Personas con expedientes activos a abril de 2016.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Justicia y Paz.

es que la población masculina es de menor edad que la femenina: el 79,3% de los hombres tiene menos de 45 años, en contraste con el 69,0% de las mujeres.

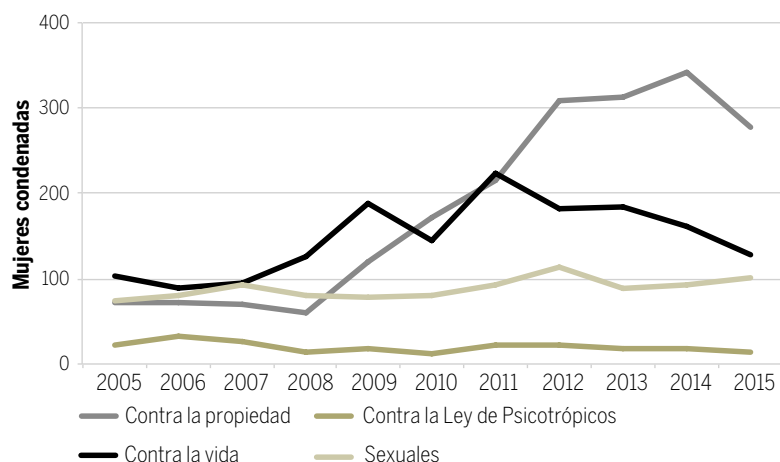
Existen diferencias en el perfil etario de la población privada de libertad cuando el análisis se desagrega por grupos de delitos. En este caso, al igual que en el párrafo anterior, la fuente de información es el Ministerio de Justicia, y los datos corresponden a todas las personas que tenían expedientes activos hasta abril de 2016, independientemente del año en que fueron condenadas; es decir, se incluye población más antigua que en el análisis realizado a partir de datos de los Anuarios Judiciales. Sin embargo, todas estas personas comenzaron su pena en el año 2005 o en años posteriores. Claramente, las personas encarceladas por delitos sexuales son mayores que las condenadas por delitos contra la propiedad: en promedio, tienen quince años más. La edad de los privados de libertad por infracciones a la Ley de Psicotrópicos y delitos contra la vida es de entre 35 y 39 años en promedio (cuadro 7.8).

Casi nueve de cada diez personas que se encuentran en prisión son costarricenses (87%), sin diferencias entre sexos. Esta proporción es un poco menor al peso que tienen los nacidos en Costa Rica en el total de la población nacional (91%). Ello indica que si bien la presencia de inmigrantes es mayor en el sistema penitenciario que con respecto al total de los habitantes del país, no es cierto que las cárceles están abarrotadas debido a los extranjeros, o que la mayoría de los privados de libertad son foráneos.

Poco más de la mitad de la población privada de libertad no tiene pareja estable. El 53,2% de las mujeres y el 50,3% de los hombres están en esa condición. Los oficios de comerciante, peón de construcción y agrícola,

### ► Gráfico 7.14

**Mujeres condenadas, según delitos más comunes<sup>a/</sup>. 2005-2015**

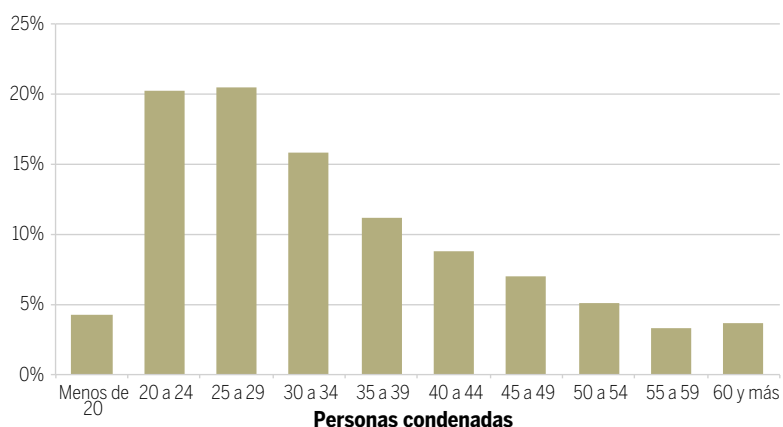


a/ Estos delitos acumulan el 80% de las condenas del periodo.

Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Judiciales.

### ► Gráfico 7.15

**Personas condenadas según grupos de edad. Acumulado 2005-2015**  
(porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Judiciales.

albañil y chofer de taxi constituyen el 43% de las ocupaciones de la población masculina, en ese orden de importancia. En el caso de las mujeres, el 65% se dedicaba a labores domésticas no remuneradas.

En ambos sexos predominan niveles de escolaridad muy bajos. Casi seis de cada diez hombres (58%) tan solo cuenta con primaria, completa o incompleta, a lo que se suman un 28% con secundaria incompleta y un 5% de personas analfabetas, más del doble del promedio

nacional. Con leves diferencias, el panorama entre las mujeres es similar: el 58% tiene primaria completa o incompleta, un 28% secundaria incompleta y un 4% son analfabetas (cuadro 7.9).

Vista en su conjunto, esta evidencia sugiere que la población privada de libertad en Costa Rica está mayoritariamente compuesta por jóvenes de estratos socioeconómicos bajos y pertenecientes a núcleos familiares inestables.

### ► Cuadro 7.9

#### Nivel educativo de las personas con expedientes activos<sup>a/</sup>, según sexo. 2016 (porcentajes)

<b>Escolaridad</b>	<b>Femenino</b>	<b>Masculino</b>
No alfabetizado	4,0	4,8
Primaria o menos	58,1	57,7
Secundaria incompleta	27,6	28,3
Secundaria completa o más	10,3	9,2
Total	100,0	100,0

a/ Personas con expedientes activos a abril de 2016.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Justicia y Paz.

# Metodología

## Fuentes

La caracterización de las personas privadas de libertad se basó en dos fuentes. De las distintas ediciones del Anuario Judicial se extrajo información de las personas condenadas, y a partir de los registros del Ministerio de Justicia y Paz se elaboró un perfil de la población que se encontraba encarcelada en abril de 2016. En este caso se debió realizar una depuración de la base de datos. Inicialmente se refinaron los registros para eliminar casos duplicados y, en general, garantizar que las cifras reflejaran solo la información de las personas que estaban privadas de libertad en el momento del estudio. En segundo lugar, se crearon categorías analíticas que permitieran obtener resultados estadísticos con mayor capacidad explicativa, ya que algunas de las variables originales no tenían una adecuada uniformidad.

Cabe resaltar que las dos fuentes contienen información complementaria, pero distinta. A partir de los Anuarios Judiciales es posible delinear un perfil de las personas condenadas a prisión, pero no identificar a los individuos que efectivamente estaban en el sistema penitenciario en un momento determinado. A su vez, los datos del Ministerio de Justicia permitieron caracterizar a la población carcelaria en abril de 2016, pero no conocer su evolución a lo largo del tiempo.

Para el análisis de las condenas penales según variables como tipo de delito, tribunal y sentencia también se utilizaron los anuarios judiciales. En algunos casos se usó además datos del Ministerio de Justicia extraídos del informe que la Ministra de Justicia y Paz rindió a la Asamblea Legislativa en noviembre de 2015. Específicamente, de ese documento se extrajeron las cifras sobre capacidad del sistema penitenciario, inversión en cárceles y hacinamiento, que no están disponibles en ninguna otra fuente oficial.

En el estudio sobre la prisión preventiva se emplearon los registros de las personas detenidas al finalizar cada año, facilitados por el Poder Judicial. Estos fueron complementados con datos de la Dirección General de Adaptación Social, los cuales tienen una desagregación mensual y, por lo tanto, permiten dar un seguimiento detallado a la evolución de este segmento de la población penitenciaria. Las fuentes oficiales quedan resumidas en el cuadro 7.10.

Por otra parte, a los datos de fuentes oficiales se agregó nueva información generada por el PEN. Para tener una visión más precisa de los factores asociados al uso de la prisión preventiva se realizó un muestreo de expedientes procesados en 2016. El empleo de esta técnica se vio limitado por la imposibilidad de examinar la evolución en el tiempo, pues se analizaron casos en los que la prisión preventiva se

## ▮ Cuadro 7.10

### Fuentes oficiales utilizadas en el capítulo

Entidad	Descripción	Período cubierto
Poder Judicial: Anuarios Judiciales	Se utilizó para el perfil de trabajo de los tribunales penales y de sus resultados en términos de sentencias, condenatorias, penas impuestas y prisión preventiva. Perfil socioeconómico y judicial de las personas condenadas.	2005-2015
Ministerio de Justicia y Paz: Base de datos de privados de libertad	Perfil socioeconómico y judicial de la población carcelaria, en términos de género, penas impuestas, delitos cometidos y tiempos esperados en cárcel, entre otros.	A abril de 2016 (con fecha de entrada a prisión a partir de 2005)
Ministerio de Justicia y Paz: Dirección de Adaptación Social	Datos sobre la población carcelaria a nivel mensual, que se utilizó para analizar la evolución de esta población por los diferentes tipos de privados de libertad (indiciados, sentenciados y pensión alimentaria).	2005-2015 y otros períodos
Otros informes: Ministerio de Justicia y Paz y Defensoría de los Habitantes	Informe de la Ministra de Justicia a la Asamblea Legislativa. Informes del Mecanismo Nacional de Prevención Contra la Tortura.	Varios años

dictó recientemente, en algunos de ellos pocos días antes de la revisión de los expedientes.

La muestra se concentró en los despachos de la Gran Área Metropolitana que más habían utilizado la prisión preventiva hasta junio de 2016. Corresponde a 95 solicitudes tramitadas en los circuitos Primero y Segundo de San José y el Juzgado Penal de Pavas, y 64 causas del Primer Circuito Judicial de Heredia y los juzgados penales de Alajuela, Cartago y La Unión, para un total de 159 asuntos.

Como insumo para examinar la posible relación entre la libertad condicional y el hacinamiento carcelario, se revisaron 88 expedientes terminados con el otorgamiento de ese beneficio en el Juzgado de Ejecución de la Pena de San José. De ellos 35 son de 2010 (año inicial del quinquenio estudiado), 31 de 2014 (último año del quinquenio) y 22 de 2015. La información de 2015 sirvió para determinar si lo observado al inicio del período se mantiene como tendencia en la actualidad. Aunque la muestra empleada no es representativa, resultó útil por cuanto permitió identificar comportamientos que se repitieron en una alta proporción de los casos analizados.

Para verificar si las decisiones sobre la prisión preventiva en los procesos penales son controladas por los órganos disciplinarios del Poder Judicial, se revisaron 46 expedientes de causas abiertas por el Tribunal de la Inspección Judicial contra jueces y juezas que dictaron esa medida. Tampoco en este caso se trata de una muestra representativa. Seleccionar y buscar los expedientes fue una tarea particularmente compleja debido a que, como se mostró en el capítulo 2, hay una notable imprecisión en la nomenclatura de las faltas que utiliza el régimen disciplinario.

Por último, se usaron datos de una encuesta aplicada por vía electrónica a todo el personal judicial, en la cual se incluyeron preguntas de percepción sobre la prisión preventiva. El cuestionario fue respondido por 763 personas (37,7% mujeres y 62,3% hombres), entre ellas 311 pertenecientes a la judicatura y 91 a la Defensa Pública, que en conjunto representan el 53% de la muestra. Si bien la encuesta (por ser electrónica) no cumplió con todos los rigores científicos, arrojó información de utilidad para este capítulo, ya que brindó una idea general de las percepciones de dos grupos de funcionarios cuya labor se relaciona directamente con la prisión preventiva.

### Delimitación temporal

Las estadísticas presentadas en este capítulo cubren distintos períodos. La extensión de las series temporales se definió según la disponibilidad de datos para cada asunto analizado. En el caso de los Anuarios Judiciales, se cuenta con información para los años 2005 a 2015, pero no en todos los temas existe la especificidad necesaria. Así por ejemplo, aunque los primeros datos sobre los tribunales

de flagrancia son de 2008 (año de su creación), el paulatino establecimiento de nuevos despachos ha hecho que la comparabilidad de los registros no sea la deseable. Por ese motivo, en ocasiones se debió restringir el estudio a lapsos menores a los disponibles.

En la gran mayoría de los casos se logró actualizar las estadísticas hasta 2015. Sin embargo, para algunos temas no fue posible obtener registros oficiales posteriores a 2014. Cabe resaltar que todos los datos presentados corresponden a la información más actual que estaba disponible al momento de finalizar las investigaciones de este capítulo.

### Obstáculos

Una primera limitación fue la dificultad para realizar el muestreo de expedientes. No hay uniformidad en la manera en que los despachos judiciales tramitan los casos ingresados y, por ende, hay una gran disparidad en el registro de la información. Por otra parte, los expedientes se mueven de una oficina a otra y los más antiguos se archivan en la Ciudad Judicial, en San Joaquín de Flores. Esa situación hace que el rastreo tome mucho tiempo.

Como ya se mencionó, el análisis de procesos disciplinarios sobre asuntos relacionados con la prisión preventiva se vio limitada por la falta de rigurosidad en la tipificación de las faltas. Es necesario corregir esta situación, para mejorar la transparencia de la información sobre este tema.

Por último, la manera en que actualmente se sistematizan los datos sobre personas procesadas, sentenciadas y privadas de libertad no permite realizar análisis estadísticos más profundos, debido a que no es posible asociar características sociodemográficas a cada individuo que en determinado momento ha pasado por el sistema penitenciario. Esto impide identificar factores explicativos asociados al encarcelamiento.

### Agenda futura de investigación

Varios de los hallazgos de investigación ameritan más estudio y recolección sistemática de datos. El primero de ellos es la aplicación minoritaria de las medidas alternativas, es decir, las penas distintas a la prisión, como la prestación de servicios de utilidad pública. También la justicia restaurativa tiene un alcance limitado. La apuesta por este tipo de resoluciones disminuiría no solo la población carcelaria, sino la cantidad de procesos judiciales. Podría incluso estudiarse la posibilidad de extender su aplicación a otros delitos.

Un segundo aspecto por analizar es el otorgamiento de la libertad condicional. El aumento de causas terminadas por falta de interés en continuar con el proceso es un indicador de que ese recurso no está funcionando.

También es necesario realizar estudios sobre la aplicación de la “Ley sobre mecanismos electrónicos de seguimiento en materia penal” y sus efectos en el sistema penitenciario.

Finalmente, aunque se presentaron algunas características sociodemográficas de las personas privadas de libertad, la fuente de información contenía datos muy limitados. Se necesita mucha más investigación interdisciplinaria sobre el contexto social y económico de esta población.

## ► Créditos

**El insumo principal** de este capítulo es la ponencia *Raíces judiciales del encarcelamiento: ¿Quiénes son y por qué están en prisión?*, elaborada por María de los Ángeles Londoño.

**Borrador del capítulo:**

Jorge Vargas-Cullell y Evelyn Villarreal

**Edición técnica:** Evelyn Villarreal.

**Asistentes de investigación:** Andrea Elizondo, Carmen Bogantes, Rolando Leiva y Mario Herrera.

Corrección de cifras: Mario Herrera, Ariel Solórzano y Natalia Morales.

**Lectores críticos:** Marco Feoli, Alfredo Jones, Carlos Núñez y Yaruma Vásquez.

**Se agradece** al personal del Ministerio de Justicia, de la Dirección de Adaptación Social, en especial Luis Bernardo Arguedas, y a Jenny Umaña de la Unidad de Estadísticas, al igual que el apoyo del Viceministro Marco Feoli.

