

LA APLICACIÓN DEL NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL EN COSTA RICA

*Daniel González Alvarez
Magistrado de la Sala Penal
Profesor del Posgrado en Ciencias Penales, UCR.*

Un cambio trascendente en el sistema de administración de justicia penal trae consigo una serie de inconveniencias, trastornos, incomodidades y otras situaciones imprevistas para todos los involucrados en el problema penal: para los fiscales, para los jueces, para los defensores, para el personal auxiliar y de apoyo, para los policías, para los imputados, para las víctimas, para los testigos, para los peritos, para los periodistas que cubren la actividad judicial, para los ciudadanos.

El deber más importante de los encargados de dirigir y coordinar la implementación del nuevo sistema será reducir ese período traumático tanto en intensidad como en tiempo. En otras palabras, los encargados de planificar la implementación del Código Procesal Penal deben preocuparse principalmente de facilitar la labor de aplicación práctica de los nuevos principios, tratando de minimizar al máximo las dificultades que surgirán en la prestación de este importante servicio público, y procurando reducir el período de transición entre uno y otro sistema al menor tiempo posible. Para ello las palabras mágicas serán siempre planificar y coordinar con flexibilidad.

No obstante todos los esfuerzos que se emprendieron, en Costa Rica la labor de implementación del nuevo Código Procesal Penal puede estimarse bastante más simple que en la mayoría de los países latinoamericanos por dos razones importantes.

En primer término porque los principales funcionarios protagonistas y operadores del sistema penal pertenecen todos al Poder Judicial, es decir están bajo la misma autoridad administrativa, aunque guardan autonomía funcional unos en relación con los otros. Tanto la Policía Judicial, como el Ministerio Público (fiscales),

así como la oficina de la Defensa Pública (que en Costa Rica es tan fuerte y tiene tantos funcionarios como la fiscalía), son órganos adscritos desde hace más de veinte años al Poder Judicial, de manera que la Corte Suprema de Justicia es el superior jerárquico administrativo de todos ellos, aunque no el superior a nivel funcional, pues tienen plena autonomía de funcionamiento y pertenecen a una carrera judicial. Esta pertenencia a una misma institución facilita notablemente la necesidad de coordinación, así como el dictado de medidas prácticas para resolver los problemas.

En segundo lugar, también viene a facilitar la implementación del nuevo Código el hecho de haberse aprobado en Costa Rica desde 1973 un sistema procesal penal totalmente inspirado en el Código Procesal Penal de la Provincia de Córdoba, Argentina, que habían elaborado los profesores Alfredo Vélez Mariconde y Sebastián Soler, mediante el cual rige la oralidad en la justicia penal desde 1975, de manera que ahora sólo corresponde ajustar las estructuras a los cambios que se producen principalmente en la instrucción.

No obstante que la labor podría estimarse más simple que en los países que deben comenzar por incorporar la oralidad en su sistema penal (con todo lo que ello implica), en Costa Rica siempre fue necesario crear una serie de mecanismos y de procedimientos para implementar el nuevo Código Procesal Penal, los cuales también deben seguirse, con mayor intensidad, en los países que transforman su sistema de un procedimiento escrito a uno oral, por ello estimamos estas líneas de interés.

En todo caso conviene resaltar que, a diferencia de muchos países latinoamericanos, Costa Rica no recibió

ninguna ayuda financiera internacional para la transformación del sistema penal, tanto para realizar los estudios previos, como para la elaboración del Código Procesal Penal y de las leyes complementarias, así como tampoco para la implementación. Incluso es de agregar que el Poder Judicial no recibió tampoco fondos adicionales a su presupuesto ordinario, de modo que la financiación debió asumirla el sistema judicial con sus propios recursos.

A continuación exponemos algunas recomendaciones básicas tomando como parámetro la experiencia costarricense, advirtiendo que ésta no constituye el único camino para lograr la implementación, sino sólo una manera de hacerlo, o mejor dicho la manera como nosotros lo hicimos.

1.- LA APROBACIÓN DE UN NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL

Como indicamos, en 1973 se acogió un Código Procesal Penal inspirado totalmente en el de la Provincia de Córdoba, Argentina. Gracias a ese texto legislativo y a la doctrina que lo inspiró se pudo implementar la oralidad en la justicia penal costarricense, con todas sus implicaciones, así como también se establecieron la policía judicial y el Ministerio Público como instituciones independientes del Poder Ejecutivo, pero adscritas al Poder Judicial, y se fortaleció el Departamento de Defensa Pública.

Desde entonces (1975) rigen en la justicia penal una serie de principios básicos que han teñido el procedimiento penal, como la publicidad, la intermediación, la contradicción, la libertad probatoria, la libre apreciación de las pruebas, etc., y se fortalecieron el derecho de defensa, el contradictorio y la tutela de los derechos fundamentales de los ciudadanos, entre otros aspectos básicos.

El 28 de marzo de 1996 la Asamblea Legislativa aprueba un nuevo Código Procesal Penal, que aparece publicado en el Alcance N° 31 al Diario Oficial La Gaceta N° 106 del 4 de junio siguiente (ley N° 7594 del 10 de abril de 1996), que entra en vigencia el 1° de enero de 1998 en todo el territorio nacional.

Podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que el nuevo texto viene a fortalecer la aplicación práctica de los principios procesales ya adelantados en el anterior, de manera que forman parte de un mismo proceso de reforma.

Los cambios más radicales respecto del sistema anterior se adoptan en la fase de investigación, pues se elimina la instrucción formal y se le atribuye al Ministerio Público el deber de investigar todos los hechos delictivos, bajo la supervisión de un juez de garantías denominado de la Etapa Preparatoria. Al mismo tiempo se individualiza un procedimiento intermedio, como la etapa destinada a controlar la actividad requirente del fiscal y la querrela del ofendido, así como también para definir el rumbo del proceso. Paralelamente se adoptan una serie de alternativas con el fin de diversificar las posibles respuestas ante el conflicto penal, y se fortalece la participación de todos los protagonistas del mismo en la búsqueda de una solución, a través de mecanismos como la conciliación, la reparación del daño en delitos patrimoniales, la suspensión del proceso a prueba, el principio de oportunidad, el proceso abreviado, etc.

En especial debe mencionarse el repotenciamiento a la intervención de la víctima, la que incluso asume un papel decisivo sobre el rumbo del proceso, y se le regresa la potestad de acusar en delitos de acción pública.

Los fundamentos filosóficos y doctrinarios que sustentan la reforma, están vinculados con la necesidad de humanizar y democratizar la administración de justicia penal. Las reformas procesales ocurridas en los años setentas y ochentas en la mayoría de los países europeos que siguen una tradición jurídica romano germánica (principalmente Alemania, Italia, Portugal, España) le sirven de fundamento al nuevo código costarricense.

El Código Procesal Penal Tipo para Iberoamérica también tuvo una gran influencia en el nuevo texto costarricense, así como el Código Procesal Penal de Guatemala y el de algunas provincias argentinas que han optado por el nuevo rumbo. Es importante mencionar que los proyectos entonces elaborados para El Salvador, Paraguay, Ecuador, y Bolivia, entre otros países latinoamericanos, también fueron consultados por los miembros de la comisión redactora y sirvieron de sustento para la redacción del nuestro.

2.- FUNCIONAMIENTO DE UNA COMISIÓN INTERINSTITUCIONAL DE CARÁCTER “POLÍTICO”

La característica sobresaliente de todo el proceso de aplicación del nuevo Código Procesal Penal debe ser necesariamente la coordinación.

Si bien es importante planificar, diseñar las nuevas estructuras y prever anticipadamente cada uno de los pasos que deben darse hacia el cambio, es indispensable que todo ello sea realizado de manera conjunta, sin contradicciones y en forma coordinada, mediante un proceso en el cual todas las instituciones involucradas en el sistema de administración de justicia penal laboren hacia objetivos comunes, desde luego cumpliendo cada una las funciones que les corresponden. Incluso, esa coordinación debe darse al interno de una misma institución, con el propósito de minimizar los contratiempos y los obstáculos entre distintas oficinas de una misma dependencia jerárquica.

El Código Procesal Penal fue elaborado por una comisión técnica integrada con fiscales, jueces, defensores, magistrados de casación, y asesorada por una serie de profesores nacionales y extranjeros, que trabajó al interno del Poder Judicial, pero de una forma muy cercana a una Comisión Interinstitucional, de notable contenido político, que funcionaba en el Colegio de Abogados, de muy alto nivel, conformada por los jerarcas de las instituciones involucradas, es decir por personas con plena capacidad de decisión al interno de cada sector.

La Comisión fue integrada por varios Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, tanto de la materia penal como de la constitucional; por los Ministros de Justicia y Seguridad Pública; Diputados abogados de la Asamblea Legislativa de los diferentes partidos políticos; el Presidente del Colegio de Abogados; el Presidente del Colegio de Periodistas; representantes de algunas organizaciones no gubernamentales relacionadas con el sector justicia, tales como Paniamor (menores); algunos periodistas; profesores de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica; entre otros.

Esta Comisión tuvo mucha participación durante el período de discusión legislativa del proyecto, pues

orientó la toma de decisiones políticas sobre la materia. En algunos países podrá seguir teniendo injerencia incluso después, sobre todo cuando la policía judicial, el Ministerio Público, los Defensores Públicos y los Jueces no están bajo una misma institución, así como también para que ayude a la asignación de los recursos necesarios al sistema de justicia con el fin de enfrentar el cambio, y además para coordinar la labor de los diferentes sectores involucrados en el proceso de transformación (Parlamento, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, abogados litigantes, sector privado, prensa, ciudadanos).

La Comisión “política” se reunió periódicamente, a ella se incorporaron otras personas, en especial jerarcas de algunas instituciones que sin ser miembros permanentes, aportaron ideas en procura de la solución de los múltiples problemas que se presentaron.

3.- FUNCIONAMIENTO DE UNA COMISIÓN DE CARÁCTER “TÉCNICO-POLÍTICO”

La Corte Suprema de Justicia costarricense está conformada por 22 Magistrados, de los cuales sólo cinco integran la Sala de lo Penal. La Corte es el órgano administrativo superior jerárquico, pues nombra al Fiscal General, al Jefe de la Defensa Pública, al Jefe de la Policía Judicial y a los jueces de los tribunales más altos del país.

En consecuencia resultaba natural que de su seno se conformara una Comisión especializada (técnica), pero a la vez con cierto poder decisorio (político) para enfrentar los problemas de implementación. Además, como todo órgano colegiado de especialidad múltiple (civil, penal, laboral, constitucional, público, familia, agrario), necesita de un brazo especializado que se dedique a profundizar el estudio de los problemas que se le plantean, para la toma de decisiones.

Esa labor la realiza en la experiencia costarricense la denominada “Comisión de Asuntos Penales de la Corte Suprema de Justicia”, la cual es un órgano permanente, funciona desde hace muchos años y su existencia no se agota con la tareas que trajo consigo el nuevo Código Procesal Penal. Es un ente que además de técnico y especializado en realidad tiene un carácter

“político” en el buen sentido de la palabra, al pronunciarse de previo sobre todos los problemas que tiendan a definir una política judicial en materia penal. Para ello sus miembros estudian, preparan y opinan sobre proyectos de ley referidos al sistema penal, como por ejemplo los proyectos dirigidos a crear nuevos hechos delictivos, fijar nuevas penas, crear tribunales penales, así como respecto de nombramientos de funcionarios de la materia penal (jueces, fiscales, defensores), y de todo lo concerniente a la materia penal que deba resolver la Corte Suprema.

La Comisión está integrada por cuatro Magistrados de la Corte Suprema de Justicia (tres de la materia penal y uno de la constitucional), por el Fiscal General de la República, el Jefe de la Defensa Pública, y un Juez Superior Penal (camarista).

Esta Comisión asumió la dirección total de la implementación del nuevo Código Procesal Penal, y debió coordinar todas las oficinas involucradas tanto internas (policía judicial, juzgados, tribunales, defensa pública, fiscalías, sector administrativo, etc.) como externas (policía administrativa, sector penitenciario, Ministerio de Justicia, Ministerio de Seguridad, Procuraduría General de la República, Contraloría General de la República, etc.).

Esta comisión tuvo suficiente capacidad para tomar decisiones políticas sobre las distintas opciones que se fueron presentando durante el proceso de aplicación, y orientó a la Corte Plena en la adopción de las mismas, así como también tuvo capacidad de convencimiento frente a las instituciones externas al Poder Judicial que formalmente debían intervenir en la implementación.

En realidad en su seno están los redactores del Código Procesal Penal, así como de la legislación complementaria de implementación.

Todo proceso de cambio trae consigo siempre nuevos problemas. Ellos surgen conforme se aplican y se asimilan nuevas instituciones. Es necesario resolver una buena cantidad de aspectos, así como también deben definirse una serie de políticas en muchos niveles: laborales, salariales, territoriales, físicas, relaciones externas, etc. Por tal razón es indispensable que exista un órgano del cual emanen todas las directrices generales,

con suficiente capacidad política y jurídica para tomar decisiones, y desde luego para orientar el curso del proceso de cambio, así como para resolver una serie de cuestiones prácticas que surgirán en el camino.

4.- LA LABOR TÉCNICA Y MULTIDISCIPLINARIA DE CARÁCTER PERMANENTE.

Junto a la Comisión de carácter técnico-político antes referida, que se reúne ocasionalmente, deben funcionar uno o varios equipos de trabajo de carácter técnico, que laboren en forma permanente y a tiempo completo, sustrayendo a sus integrantes de las tareas cotidianas que les han sido asignadas, que debe ser integrado por profesionales de distintas disciplinas (abogados penalistas, jueces, fiscales, defensores, administradores, economistas, estadísticos, especialistas en personal, en informática, etc.), y además deben pertenecer a las distintas oficinas involucradas en el sistema penal (defensoría pública, fiscalía, judicatura, sector administrativo del Poder Judicial, Ministerio de Justicia, policía judicial, etc.).

Sus integrantes deben ser personas muy afines a la reforma y al cambio, comprometidas con el proceso de transformación en todos los niveles, con suficiente conocimiento del sistema de administración de justicia penal, que también conozcan con suficiente profundidad el Código Procesal Penal que se pretende implementar, así como las razones que fundamentan sus instituciones, ya que no sólo tendrán que diseñar y aplicar las nuevas estructuras jurisdiccionales, sino además se constituirán en ejemplo y motor para impulsar el cambio en cada uno de los sectores de los cuales provienen.

Este grupo (o grupos de trabajo) deben laborar en una estrecha relación con el “Consejo Político” antes citado, con plena capacidad para solicitar definiciones sobre distintos aspectos conforme el trabajo lo vaya requiriendo.

Su tarea más importante consistirá en el diseño de las nuevas estructuras organizacionales en los despachos judiciales, según los requerimientos del nuevo Código Procesal Penal. En consecuencia les corresponderá redactar los proyectos de ley que ese diseño

requiera, pero también deben estar preparados para actuar rápido y de manera eficiente, con el fin de resolver cualquier problema que surja sobre la aplicación práctica de lo planeado, así como asesorar a los altos funcionarios antes citados en la toma de decisiones. Desde ese punto el grupo (o los grupos) deben operar como órganos técnicos de planificación, asesores y consultores de la Comisión técnico-política.

Este equipo de trabajo debe tener una clara visión institucional y funcional del sistema, así como una adecuada relación con todos los sectores involucrados, ya que deberá alimentarse y nutrirse con las observaciones y sugerencias que realicen los posibles destinatarios de las medidas que deberán adoptarse. En su metodología, el equipo de trabajo deberá incorporar necesariamente la permanente consulta con los sectores involucrados, para que éstos puedan opinar e incluso retroalimentar la toma de decisiones.

En aquellos países que no tienen adscritos dentro del Poder Judicial a la Fiscalía, la Defensa Pública, la Policía Judicial y a los jueces, esta Comisión debe ser además interinstitucional, es decir compuesta por los diferentes sectores que conforman el sistema penal, tales como:

a- Corte Suprema de Justicia

- juez de faltas y contravenciones
- juez de instrucción o de garantías
- juez integrante de tribunal colegiado o cámara
- sector administrativo:
 - especialistas en administración de tribunales
 - especialistas en administración de recursos humanos
 - especialistas en informática
 - especialistas en estadísticas
 - especialistas en cuestiones financiero contables

b- Ministerio Público

- fiscal
- sector administrativo y auxiliar

c- Defensa Pública

- defensor
- sector administrativo y auxiliar

d- Ministerio de Justicia

- sector administrativo
- sistema penitenciario

e- Policía Judicial

- asesor legal
- representante sector policía administrativa

f- Consejo Nacional de la Judicatura

- sector administrativo
- Escuela de Capacitación Judicial

g- Otros sectores

Si lo estiman conveniente y necesario, pueden agregarse personas ligadas a otras instituciones públicas o privadas, según las necesidades locales, como por ejemplo funcionarios de la Asamblea Legislativa, representantes de las Asociaciones de Abogados, miembros de algunos grupos vinculados con el funcionamiento del sistema penal, organizaciones no gubernamentales, etc.

Todas estas personas que conforman el sector técnico no necesariamente laborarán en forma conjunta, sino que debe existir una distribución de trabajo en equipos, dependiendo de los temas y de la especialidad profesional y laboral. Con bastante frecuencia se requerirá de reuniones generales, de información y coordinación, con el fin de enterarse del rumbo del trabajo y para no duplicar esfuerzos.

Por otra parte, no todos deben integrarse a la Comisión al mismo tiempo. Algunos de sus integrantes deberán estar siempre, pero otros podrán participar conforme lo requiera el trabajo según los planes elaborados.

En la experiencia costarricense esa labor la desempeñaron, por un lado, la "Oficina Auxiliar de la Comisión de Asuntos Penales", compuesta por calificados funcionarios de la materia penal, en su mayoría profesores de la Facultad de Derecho, investigadores, colaboradores en la redacción de la reforma: dos jueces del Tribunal de Casación Penal (que a su vez habían sido jueces de instrucción y jueces de juicio), un fiscal, un defensor público, y dos licenciados en Ciencias Económicas (uno con énfasis en administración y otro en estadísticas), quienes a tiempo completo se constituyeron en los

programadores y planificadores del proceso de cambio, junto con los miembros de la Comisión de Asuntos Penales, desde más de un año antes de que entrara en vigencia el Código.

Por otro lado, deben mencionarse también los diferentes equipos de trabajo multidisciplinario conformados por todas y cada una de las oficinas administrativas del Poder Judicial involucradas en el proceso de transformación, en especial los grupos de trabajo en la Dirección Ejecutiva, en el Departamento de Planificación, en el Departamento de Informática, en el Departamento de Personal, en el Departamento de Información, en el Departamento Financiero Contable, en la Auditoría Judicial, en el Departamento de Servicios Generales (sobre todo en lo que se refiere a las secciones relacionadas con el diseño y la construcción de las nuevas plantas físicas), en la Escuela Judicial, quienes además de otras oficinas han mantenido a tiempo completo distintos funcionarios de muy diversas disciplinas (economistas, ingenieros, planificadores, educadores, informáticos, psicólogos, administradores, etc.) en la labor de preparación de las nuevas estructuras.

En forma paralela a estos grupos de trabajo debe mencionarse la labor de la Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica, conformada en su mayoría por funcionarios judiciales, que apoyó el proceso de reforma, desde su redacción hasta su aprobación final, y se dedicaron a realizar seminarios y cursos de capacitación sobre el nuevo sistema, y además una investigación que culminó en el libro "Reflexiones sobre el nuevo proceso penal", en cuya redacción participaron letrados de las Salas de Casación Penal y Civil; jueces superiores penales; jueces superiores de casación; magistrados de la Corte Suprema de Justicia; tanto de la Sala Penal como de la Sala Constitucional; el Fiscal General de la República y exfiscales generales; defensores públicos; el jefe de la Defensa Pública; fiscales del Ministerio Público; profesores de diversas universidades; la Decana de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, la Directora del Centro Electrónico de Información Jurisprudencial; y abogados litigantes.

También el Colegio de Abogados ha venido realizando una labor de capacitación de los abogados litigantes digna de mencionar, como parte de su aporte al proceso de cambio, por medio de una gran cantidad de cursos realizados en muy diversos sectores del país, así

como también apoyando y financiando la celebración de seminarios, conferencias y mesas redondas sobre el tema.

Otras instituciones públicas muy ligadas al sistema penal también han colaborado en los mecanismos de preparación, en especial en lo que se refiere a la capacitación, tales como la Procuraduría General de la República, el Ministerio de Justicia (en especial los funcionarios del sistema penitenciario), el Ministerio de Seguridad Pública (policía administrativa) y la Contraloría General de la República (especie de tribunal de cuentas y fiscalizador de los fondos públicos).

De todos esos sectores merecen destacarse dentro del Poder Judicial la Comisión de Asuntos Penales, y los miembros de su Oficina Auxiliar, la Dirección Ejecutiva, la Escuela Judicial, el Departamento de Planificación, el Departamento de Personal y el Departamento de Informática, cuyos funcionarios se dedicaron de lleno a preparar la tarea de implementación, realizando una ardua tarea junto con las demás oficinas antes mencionadas.

5.- ALGUNAS CUESTIONES METODOLÓGICAS

La tarea de planificar la implementación de un nuevo Código Procesal Penal y de una nueva estructura para el Ministerio Público y los tribunales penales, requiere de una ardua preparación. Son muchas las labores que deben realizarse, de manera que debe adoptarse un adecuado planeamiento. De seguido señalamos algunos de esos aspectos:

a.- Recopilación de información:

Para iniciar la labor de planificación fue necesario recoger una gran cantidad de información relacionada con el funcionamiento del sistema penal vigente, y mantenerla disponible para todos los integrantes de los equipos de trabajo, tanto técnicos como técnico-políticos.

Así, por ejemplo, se recogieron todos los datos estadísticos disponibles sobre el funcionamiento de los tribunales penales según cada zona del país, el número de tribunales, la cantidad de personas que los atienden

(jueces, personal auxiliar, fiscales, defensores públicos, defensores privados, etc.), las labores asignadas a ellos, la condición profesional, la capacidad de trabajo, datos sobre el flujo de casos, cantidad de asuntos ingresados y salidos, sentencias dictadas, asuntos con reos presos, tiempos de duración, etc. Paralelamente se requirió información relativa a los costos de operación, salarios, suministro de implementos, y otros gastos necesarios para el desempeño de la función.

Paralelamente debió recopilarse y estudiarse toda la legislación vigente referida al funcionamiento estructural y laboral de los tribunales, de los fiscales, de los defensores públicos y de la policía judicial, en especial sus leyes orgánicas, con el fin de examinar su flexibilidad o rigidez para introducir los cambios orgánicos, estructurales y laborales.

Para tales efectos en la experiencia costarricense se obtuvo la ayuda del Departamento de Planificación y del Departamento de Personal, compuestos a su vez por diferentes secciones multidisciplinarias, quienes siempre han mantenido una información permanente sobre todos y cada uno de estos aspectos, de manera que la recopilación de información no se dificultó. También coadyuvaron despachos como la Auditoría Judicial, el Departamento Financiero Contable, la Secretaría de la Corte, el Consejo Superior, etc.

b.- Organización y regionalización del trabajo:

Todo el esquema de trabajo debe regionalizarse. Para tales efectos pueden utilizarse las circunscripciones judiciales existentes, y las soluciones deben adaptarse a las condiciones y necesidades de cada región.

Será necesario destacar oficinas de justicia penal en todo el territorio, junto con las de la fiscalía y la defensa pública, ya que no pueden funcionar en forma separada e independiente, conforme a los nuevos requerimientos.

Para ello es indispensable conocer el flujo de casos que regularmente se tramitan en cada zona, la cantidad de funcionarios destacados en la actualidad, las oficinas y demás espacios físicos que poseen, etc.

c.- Relaciones con los funcionarios encargados de aplicar los cambios:

Es indispensable que se establezca una adecuada comunicación entre quienes están planificando los cambios (Comisión Técnica, Consejo Político) y los destinatarios de esa planificación (los funcionarios a quienes corresponderá aplicar los cambios en la práctica).

Se trata de una labor que va paralela a la definición de una adecuada política laboral, así como al diseño de las nuevas estructuras. Los funcionarios y empleados necesitan saber, en primer lugar, cuál será su destino y su situación conforme a las nuevas exigencias legales e institucionales, y en segundo lugar qué deben hacer para aplicar los cambios procesales y estructurales. Esto requiere de una permanente comunicación con cada uno de los sectores involucrados, donde se expliquen los alcances de la aplicación, la forma de llevarla a cabo y la suerte de cada uno de los protagonistas de ese cambio, entre otros aspectos de mucho interés.

Además, la relación entre esos sectores permitirá que todos intervengan en el diseño de las nuevas estructuras, así como en la readecuación al nuevo procedimiento penal, lo que no sólo hará más democrático el proceso, sino que lo enriquecerá.

6.- ALGUNAS TAREAS PREVIAS A LA VIGENCIA DEL CÓDIGO

a.- Diseño de la estructura organizacional:

Una de las tareas más delicadas a las cuales debe abocarse la Comisión Técnica consiste en el diseño de la estructura organizacional que el nuevo Código Procesal Penal demanda.

En especial debe regularse la estructura orgánica de:

- Juzgados de Paz
- Juzgados de Instrucción
- Tribunales de sentencia
- Cámaras de segunda instancia
- Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia

- oficinas de la Fiscalía
- oficinas de la Defensa Pública
- oficinas de la Policía Judicial

Se trata de definir la estructura de las oficinas en todos esos sectores, los lugares del país donde se ubicarán, el personal auxiliar o de apoyo que requieren, así como también debe estudiarse la viabilidad de esa transformación.

b.- Elaboración de textos legales referidos a la estructura:

Paralelamente deben diseñarse los textos legales necesarios para complementar la reforma procesal penal, e incorporar en la ley una serie de aspectos esenciales referidos a la estructura orgánica de los nuevos despachos.

A tal propósito es muy factible que sea necesario examinar y reformar las leyes orgánicas de todos los sectores involucrados, en especial las que regulen el funcionamiento de los tribunales penales y las oficinas de la fiscalía.

Los textos legales deben caracterizarse por ser muy flexibles, con el fin de permitir a los distintos órganos readecuar la estructura funcional si fuese necesario, sobre todo ante situaciones imprevistas.

Una estructura rígida y regulada detalladamente en la ley constituirá sin lugar a dudas un obstáculo en un período de transformación de todo el sistema funcional de las distintas oficinas judiciales y demás instituciones involucradas.

Esa legislación debe referirse, además, a la competencia de los nuevos tribunales y de las oficinas de la fiscalía, la policía y la defensa pública.

c.- Regulación jurídica de la adecuación al nuevo procedimiento penal:

También es indispensable que se regulen en la ley algunos aspectos de transición entre el viejo procedimiento y el nuevo. Habrá que determinar cuáles

asuntos serán convertidos al nuevo procedimiento, que validez tendrán los actos cumplidos con el viejo proceso, en especial tratándose de pruebas recibidas sin algunos de los nuevos requisitos. Habrá que determinar si se aplicará retroactivamente la ley procesal a casos iniciados antes de la vigencia del nuevo Código, si se permitirá a los acusados optar entre el viejo y el nuevo proceso en algunas hipótesis, así como deberán resolverse en la ley una serie de aspectos necesarios para adecuar los procedimientos a las nuevas exigencias.

Esta constituye una de las partes más arduas de la labor del equipo técnico.

d.- Elaboración de manuales, guías, instructivos, formularios a utilizar:

El nuevo sistema conlleva muchos cambios, los que pueden ser enfrentados por sus operadores de diversas formas; si con anterioridad se les ha suplido de manuales en que se les informa sobre los cambios, las razones que los justifican y la forma en que se actuará frente a ellos, la labor se simplifica y se uniformiza.

La existencia de machotes y formularios ha sido criticada si con ello se pretende sólo hacer más productivo el sistema de administración de justicia, pero es indudable que en un proceso de cambio puede lograrse mucho con su utilización, pues se orienta al usuario y se le facilita su trabajo en un momento difícil -el del cambio-.

e.- Definición de la política laboral:

La definición de la política laboral constituye uno de los aspectos más sensibles que deben resolverse. Habrá que tomar decisiones sobre el personal existente, en especial frente a aquellas personas que no quieren ajustarse a los nuevos requerimientos, y que no aceptan las modificaciones a su condición laboral.

Tendrá que definirse si habrá separaciones, readecuaciones, reajustes de personal. En algunos casos es posible que falten funcionarios y empleados, pero en otros podría ser necesario trasladarlos, reasignarlos, cambiarles radicalmente la función.

Es necesario realizar esa labor conforme a la legislación laboral del país, para no lesionar los derechos adquiridos por los trabajadores del sector justicia. En todo caso se requiere de su concurso para aplicar el nuevo proceso penal. Por lo anterior son recomendables las reuniones con las organizaciones de empleados, jueces, fiscales, defensores, policías, para aclarar inquietudes y escuchar sus puntos de vista y sugerencias.

f.- Los aspectos financieros:

Desde luego que deben cuantificarse los costos de aplicación, y readecuarlos a los recursos disponibles.

Ante la proximidad con que debe definirse a nivel institucional el contenido del próximo presupuesto, que debe ser remitido al Ministerio de Hacienda en los primeros meses del año entrante, deben realizarse algunas cuantificaciones globales lo más ajustadas a la realidad, para incluir partidas generales a las cuales luego puedan recurrir las instituciones con el fin de abrir oficinas, contratar personal, reajustar salarios, etc.

g.- Asignación de administradores en los nuevos despachos:

En virtud de que la vigencia del Nuevo Código Procesal Penal implica cambios drásticos en la organización administrativa y funcional de los tribunales y del Ministerio Público, resulta indispensable asignar profesionales en administración pública que preparen la organización interna de esos despachos, la distribución del trabajo, los sistemas de ejecutar las labores, inicien la agenda, redistribuyan el personal y los recursos disponibles, así como también realicen todas las demás labores indispensables para poner en funcionamiento la nueva estructura funcional.

En la experiencia costarricense, tres meses antes de la vigencia del nuevo Código, se asignaron diferentes profesionales en administración pública en los principales despachos judiciales de la capital y en las oficinas del Ministerio Público, con el fin de que iniciaran los trabajos de reestructuración de esas oficinas y continuaran su la-

bor incluso cuando ya estuviere rigiendo la nueva legislación.

h.- Reducción de atrasos en los despachos judiciales:

El nuevo sistema de administración de justicia traslada la investigación del hecho delictivo (instrucción del caso) de la judicatura a la Fiscalía, ello conlleva que a esta institución se le entregará una suficiente carga laboral desde el principio. Estimamos necesario que se diseñe un plan extraordinario, dinámico y eficiente de asistencia a los despachos judiciales que actualmente tramitan las investigaciones jurisdiccionales previas al dictado de una sentencia en lo penal, para evitar que la carga laboral que reciba la Fiscalía se constituya en un problema más a resolver al entrar en vigencia en el nuevo sistema.

El actual no por obsoleto es totalmente ineficiente, sus operadores le conocen bien y con aumento de personal y algunos recursos materiales, puede utilizársele para disminuir el número de casos en conocimiento del sistema; con ello las nuevas estructuras podrán adaptarse más fácilmente a los nuevos requerimientos, pues no tendrán la exagerada carga laboral que hoy soportan las actuales. Este plan debe dirigirse a lograr un drástico descenso en el circulante de asuntos en conocimiento del sistema.

Esa también fue la práctica en la experiencia costarricense. Desde un año antes de la vigencia, se conformaron equipos de trabajo integrados por jueces, fiscales, defensores y personal auxiliar, que se asignó en aquellos despachos con mayor cantidad de asuntos pendientes en todo el territorio nacional. Estos equipos fueron recorriendo diferentes regiones, y se incrustaron como co-jueces, o como otros fiscales y defensores en las distintas oficinas con mayor carga laboral.

i.- La capacitación:

La tarea de capacitación es indispensable. Un nuevo sistema procesal requiere de una adecuada capacitación de los operadores, quienes deben interiorizar los nuevos principios rectores, y desechar viejas prácticas,

anticuados procedimientos y sobre todo superar el sistema inquisitivo que desde hace décadas nos rige y tanto hemos aplicado.

Este ha sido uno de los aspectos que mayor atención ha recibido en la experiencia costarricense, ya que se han realizado una gran cantidad de cursos en todo el territorio nacional, que sería difícil enumerarlos. Bástenos señalar, al menos, que en el seno de la Asociación de Ciencias Penales, se realizó una ardua labor de investigación dirigida, mediante la cual se asignaron diferentes temas previamente escogidos, y se le atribuyeron a aproximadamente 25 destacados juristas, que de una u otra manera habían intervenido en la redacción del nuevo Código Procesal Penal, y así se publicó una obra de casi mil páginas que comenta la nueva legislación y que ha tenido una gran difusión y acogida. Estos mismos investigadores a su vez impartieron un curso sobre el nuevo KPH dirigido a otro grupo muy selecto de profesionales, quienes a su vez también se integrarían en un plan de capacitación nacional sobre el nuevo sistema procesal, multiplicando así las posibilidades de enseñanza, todo por medio de la Escuela Judicial.

En forma paralela el Colegio de Abogados también diseñó y llevó adelante una gran cantidad de cursos en todo el país, dirigidos sobre todo a los abogados litigantes; lo mismo que diversas universidades.

Por su parte, al interno de la defensa pública y a la del Ministerio Público también se programaron actividades de capacitación.

j.- Nuevos sistemas informáticos:

La reestructuración organizacional también implicó modificar los sistemas informáticos de gestión, de información y de estadísticas existentes en el país. El Departamento de Informática del Poder Judicial, asesorado por diferentes instancias, en especial por la Comisión de Asuntos Penales y otros funcionarios, dedicaron a varios de sus integrantes en el diseño de los nuevos sistemas operativos de gestión, de información, de comunicación, de almacenamiento de datos, de estadísticas, de jurisprudencia, con el propósito de que se convirtieran en instrumentos de agilización y

facilitación de las nuevas funciones asumidas por los despachos judiciales, incluyendo al Ministerio Público, a la Policía Judicial, y a la Defensa Pública.

k.- Nuevas instalaciones físicas:

Desde luego que todo lo referente a las instalaciones físicas también constituye un aspecto de relevancia que debe estar previsto, diseñado y ejecutado antes de la vigencia del nuevo Código. Sobre todo en aquellos países en los cuales se pasa de un sistema escrito (inquisitivo) a un sistema oral (marcadamente acusatorio), pues implica la creación de salas de audiencia, de salas de espera para los testigos, de celdas de espera cercanas a las salas de audiencias, así como de las oficinas necesarias para los nuevos despachos penales.

La adquisición, construcción o el alquiler de estos lugares demandan mucho esfuerzo administrativo, tiempo y dinero. En la experiencia costarricense el problema podría estimarse minimizado en comparación con otros países, pues no debimos abrir nuevas salas de juicio, pero sí fue necesario un total reacomodo y reacondicionamiento estructural, que implicó incluso la construcción de nuevos edificios, sobre todo en la capital, para alojar los nuevos despachos que se reagruparon.

La entrada en vigencia coincidió con la construcción un año antes del Edificio en una nueva sede judicial en la capital (Goicoechea), gracias a lo cual se pudo poner en práctica la nueva reestructuración de las oficinas como proyecto piloto. Unos meses antes también se concluyó la construcción de nuevos laboratorios, una moderna morgue y oficinas equipadas para todo el personal técnico del Organismo de Investigación Judicial (sede de San Joaquín de Flores), de costos muy elevados, así como la adquisición de un edificio para albergar en forma más cómoda la Defensa Pública (edificio de Ofomeco).

Paralelamente, en todo el territorio nacional se realizaron modificaciones en la estructura física de las oficinas judiciales, para adecuarlas a los nuevos requerimientos, de lo cual se encargó la Dirección Efectiva del Poder Judicial por medio del Departamento de Servicios Generales, donde se ubican varios ingenieros en esta labor.

6.- TAREAS A MEDIANO PLAZO

a.- Estrategias de comunicación:

-reuniones con periodistas... Departamento de Información, campaña pública.

Es necesario incorporar a los grupos de opinión y en general a la ciudadanía en el proceso de cambio. Además, es necesario informarla sobre el funcionamiento y finalidad de las nuevas instituciones procesales, sobre todo en un tema tan delicado y sensible como es el de la represión de la criminalidad.

Por lo anterior debe definirse una estrategia de comunicación con los ciudadanos, que involucre desde luego a los medios de comunicación colectiva y en la que participen todos los sectores de la vida nacional posibles (partidos políticos, asociaciones, sindicatos de trabajadores, agrupaciones patronales, grupos de opinión, ONGs, etc).

b.- Capacitación a nivel popular:

No debe descuidarse la capacitación de los ciudadanos sobre el funcionamiento del sistema penal. Al fin de cuentas ellos son la verdadera razón de ser de todos los cambios institucionales y operacionales. Entre mayor sea la comprensión que tengan sobre las posibilidades, sobre sus opciones, sobre sus derechos y las obligaciones implícitas en el nuevo sistema de administración de justicia penal, más fácilmente se implementará en la práctica su funcionamiento verdadero, mayor provecho y mayor justificación tendrán los cambios operados, y mayor paz social podrá obtenerse como resultado final.

Los ciudadanos deben conocer los procedimientos, saber cuáles son las posibilidades que surgen ante los conflictos penales, pues ellos asumen papeles protagónicos cuando forman parte del problema que debe resolverse.

De ahí la trascendencia de la capacitación popular, por medio de charlas, cursos libres, seminarios

dirigidos a la población que no es profesional ni estudiante de leyes, realizados por especialistas en este tipo de enseñanza.

Paralelamente también debe confeccionarse y distribuirse información sintetizada, por escrito, impresa en forma de "desplegables", muy simple y confeccionada por especialistas en educación popular, que expliquen en forma sencilla y resumida por un lado las diferentes etapas del proceso penal, y por otro los principales derechos y deberes, así como las posibilidades para obtener ayuda en caso necesario, especializadas y diferenciadas para el imputado, para la víctima, para el denunciante, y para los testigos.

Estos desplegados deben consignar el teléfono y la dirección de las oficinas encargadas de auxiliarlos en caso necesario.

Así por ejemplo, en lo que respecta al imputado informarle no sólo sus derechos y obligaciones, sino también de la posibilidad de obtener asesoría jurídica gratuita en la Defensa Pública, indicando su teléfono y dirección; para la víctima, señalar la existencia de la oficina de ayuda civil a la víctima que funciona en el Ministerio Público, o la posibilidad de acudir al fiscal en caso necesario cuando es amenazada o intimidada por los acusados; a los testigos indicarles dónde y ante quién debe recurrir también en caso de presiones e irregularidades, además de sus derechos y obligaciones.

También deben abrirse espacios, en algunos casos permanentes, en los medios de comunicación social (radio, prensa, televisión), para informar a los ciudadanos sobre las posibilidades que ofrece el nuevo sistema penal, así como también para crear una cultura cívica alrededor del sistema penal, que haga más comprensible, cotidiana, accesible y confiable la labor judicial.

c.- Asesoría y evaluación permanentes:

Una vez que el Código entre en vigencia, el equipo técnico de trabajo debe asumir en primer lugar una labor de permanente asesoría y consultoría a los órganos encargados de tomar las decisiones, con el fin de resolver una gran cantidad de problemas prácticos que sin duda surgirán en su aplicación.

Esta labor será vital en los primeros meses de vigencia. Para ello pueden distribuirse las responsabilidades por zonas, con el fin de canalizar las distintas inquietudes y consultas que sin duda se generarán a partir de la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal. La atención inmediata de estas inquietudes evita que se generen problemas más serios por falta de atención.

En segundo lugar el equipo técnico debe asumir, más a largo plazo, una permanente y periódica labor de evaluación sobre el funcionamiento de las distintas estructuras y formas de organización adoptadas con el Código Procesal Penal. En este sentido, deben examinarse con espíritu crítico los resultados obtenidos y buscar siempre mejores formas de organización para resolver

los conflictos penales de los ciudadanos en un Estado de Derecho, con un claro contenido democrático.

La actualización de la estructura orgánica será siempre posible en la medida en que las normas legales sean flexibles y no impidan correcciones, rectificaciones y nuevas adaptaciones.

Finalmente debemos observar que muchas de las labores previas, tendrán que seguirse desarrollando también cuando el nuevo Código Procesal Penal entre en vigencia, en especial el funcionamiento de equipos multidisciplinarios que continúen asesorando la correcta aplicación del Código, formulando recomendaciones prácticas ante los vacíos legislativos o inadecuadas interpretaciones legales.



La Profesía. Autor: Carlos Salazar