

Tercer Informe Estado de la Justicia

PROGRAMA ESTADO DE LA NACION

APDO. 1174-1200 PAVAS, COSTA RICA

www.estadonacion.or.cr

Este informe quiere dejar constancia del trabajo realizado por Alexandra Steinmetz Quirós, amiga querida del PEN, quien además realizó con entrega y dedicación, la edición y corrección de estilo de los Informes del Programa Estado de la Nación por más de veinte años. Sus aportes fueron de suma importancia y valor para lo que es hoy el Programa.

353.4

I43in

Programa Estado de la Nación

Tercer informe estado de la justicia / Programa Estado de la Nación. -- San José,
C.R. : PEN, 2020.

238 p. : cuadros, figuras, gráficos ; 28 cm. -- (Estado de la Justicia ; no. 03-2020).

ISBN 978-9930-540-28-2 impreso

ISBN 978-9930-540-29-9 digital

1. PODER JUDICIAL. 2. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. 3. REFORMAS
PROCESALES. 4. CORRUPCIÓN. 5. ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. 6. SISTEMA
POLÍTICO. 7. JURISDICCIÓN. 8. COSTA RICA. I. Título. II. Serie

EBV

En la elaboración de sus publicaciones, el PEN sigue una política de lenguaje inclusivo centrada en evitar usos idiomáticos que refuerzan y tienden a perpetuar las diversas formas de discriminación contra las mujeres. Habida cuenta de la complejidad de sus textos, intenta conseguir ese objetivo sin caer en la práctica extrema de hacer explícita la alusión a hombres y mujeres en todos los contextos, pues ello genera dificultades sintácticas y de concordancia que complican enormemente la lectura. Por ese motivo, en el presente Informe se hace un uso “razonable” de enunciados en los que se marca la distinción entre sexos, a fin de no incurrir en repeticiones excesivas, ni en exclusiones sistemáticas a lo largo del documento.

Primera edición: Abril, 2020.

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar / Insignia | ng.
Litografía e imprenta: Poder Judicial

ESTADO DE LA JUSTICIA

Equipo responsable

Consejo Académico Asesor

Rocío Aguilar, Marvin Carvajal, Alfredo Chirino, Cataklina Crepo, Fernando Cruz, Armando González, Daniel González, Julio Jurado, Ana Lorena Brenes, María Lourdes Echandi, Alejandra Mora, Sonia Navarro, Elizabeth Odio, Francisco Antonio Pacheco, Hernando París, Monserrat Sagot, Constantino Urcuyo y Zarella Villanueva.

Consejo Directivo

Luis Paulino Méndez Badilla, Catalina Crespo Sancho, Eduardo Sibaja Arias.

Director

Jorge Vargas Cullell.

Coordinadora general de investigación

Evelyn Villarreal.

Consejo Editorial

Ronald Alfaro, Steffan Gómez, Pamela Jiménez, Leonardo Merino, Natalia Morales, Jorge Vargas Cullell.

Equipo técnico

Ronald Alfaro, Katherine Barquero, Gabriel Barrios, Karen Chacón, Esteban Durán, Steffan Gómez, Vladimir González, Miguel Gutiérrez (director fundador), Marisol Guzmán, Mario Herrera, María Estelí Jarquín, Pamela Jiménez, Jennyfer León, Leonardo Merino, Alberto Mora, Natalia Morales, Dagoberto Murillo, Susan Rodríguez, Isabel Román, Jesús Sáenz (consultor asociado) María Santos, Rafael Segura, Jorge Vargas Cullell y Evelyn Villarreal.

Mesa de Ciencia de datos y visualización

Steffan Gómez, Mariana Cubero, Warner Díaz, Esteban Durán, Kenneth Obando.

Servicios Académicos

Ronald Alfaro, Vladimir González, Jorge Vargas Cullell.

Área de Estadística

Natalia Morales y Rafael Segura.

Área de Difusión

Vera Brenes, Manuel Alfaro, Guido Barrientos, María Laura Brenes (consultora asociada) y Arlene Méndez.

Área Administrativa

Susan Rodríguez, Karol Arroyo, José Jorge Montero Giselle Rojas.

Editor

Programa Estado de la Nación.

Edición de textos y corrección

Alexandra Steinmetz Quirós (+) y Laura Flores Valle.

Diseño y diagramación

Erick Valdelomar | Insignia | ng.

ESTADO DE LA JUSTICIA

Reconocimientos

En todos los capítulos del presente Informe se incluye una reseña de quienes participaron en las diferentes etapas del proceso de investigación; sin embargo, queremos dejar constancia de nuestra gratitud por el apoyo, el trabajo y el conocimiento de diferentes personas que, en su calidad de expertos, académicos o servidores judiciales, han enriquecido las reflexiones, los argumentos y los procesos de recolección de información en diversos momentos. Ofrecemos las disculpas del caso por las omisiones involuntarias en estas menciones. En primer lugar, se agradece a la Corte Suprema de Justicia por su apertura y disposición para dar seguimiento a esta iniciativa de investigación que se ha mantenido activa, ininterrumpidamente, desde el 2012, y que ahora presenta su tercera edición. Cabe resaltar el apoyo brindado por el actual presidente, Fernando Cruz Castro, así como el personal de su despacho, que tramitó y coordinó de manera expedita las solicitudes de información surgidas a lo largo del proceso de investigación. De forma particular, expresamos nuestro agradecimiento a Róger Mata, Daniela Reyes y Yuliana Mairena, por su atenta colaboración en todo momento.

Se agradece al Consejo Nacional de Rectores (Conare) por las facilidades brindadas al Programa, tanto por el espacio físico de trabajo como por los servicios administrativos, de soporte técnico, de red y de Internet. En especial, agradecemos a Eduardo Sibaja, director de OPES/Conare, por su valioso respaldo.

Por otra parte, deseamos extender un reconocimiento a una serie de instancias del Poder Judicial que atendieron oportunamente las solicitudes de información específicas, lo que implicó destinar tiempo de sus labores cotidianas para fortalecer el acervo empírico que permitió elaborar el Tercer Informe Estado de la Justicia. De manera especial, se agradece a la Dirección de Planificación y a su directora, Nacira Valverde, pues dicho departamento atendió la mayoría de las solicitudes de información realizadas. En particular, reconocemos la colaboración de las funcionarias del Subproceso de Estadística, Ana Ericka Rodríguez, jefa de departamento, y Marlen Vargas.

Agradecemos, también, el apoyo de Dixon Li, jefe del Proceso de Ejecución de las Operaciones; Minor Alvarado, jefe del Subproceso de Presupuesto y Portafolio de Proyectos, y Erick Mora, jefe del Proceso de Planeación y Evaluación, entre otras personas que colaboraron en la atención de múltiples solicitudes.

Asimismo, se agradece el apoyo brindado por la Dirección de Gestión de Humana en la atención de solicitudes de información y en el levantamiento de bases de datos de rotación de personal y su posterior análisis. Muy especialmente, se reconoce a Roxana Arrieta, directora de dicha área, así como a Jazmín Orozco y Juan Gabriel Mena, por su atenta y dedicada colaboración.

En cuanto a los órganos auxiliares del Poder Judicial, se contó con una serie de apoyos que permitieron contar con información no sistematizada previamente. En el caso de Organismo de Investigación Judicial, se agradece en particular a Randall Zúñiga López, jefe de la Oficina de Planes y Operaciones. En el caso de la Defensa Pública, cabe mencionar la disposición de Diana Montero, en su calidad de directora a.i., y de José Luis Soto, quien tramitó las solicitudes enviadas. En el Ministerio Público, se agradece al equipo de la Fiscalía de Probidad, Transparencia y Anticorrupción, con el cual se realizó un arduo trabajo de revisión de datos de sus memorias anuales; además, se coordinaron sesiones de trabajo con diversas personas funcionarias que gracias a las cuales fue posible contextualizar más ampliamente la información enviada. Agradecemos a Carlos Meléndez en su calidad de fiscal adjunto, y a Andrea Bermúdez, por su valioso esfuerzo para tramitar y coordinar reuniones, facilitar información y atender consultas con la mayor dedicación.

En el caso de los estudios vinculados a la Sala Constitucional, fue primordial el apoyo del Centro de Jurisprudencia, especialmente de su coordinadora, Sonia Villegas. Su aporte fue fundamental en el desarrollo de los insumos necesarios para elaborar uno de los productos más ambiciosos de este nuevo Informe.

Agradecemos, asimismo, el apoyo brindado por el equipo de pasantes y practicantes de la Universidad de Costa Rica y la Universidad Nacional, quienes participaron activamente en la elaboración del presente Informe en distintos momentos. Nuestro reconocimiento a Laura Vargas, Fernanda Durán, Óscar Ulate, Sebastián Alpízar, Sebastián Rodríguez, Ayleen Navarro, Natasha Mejía, Sofía Beeche, Alonso Herrera, Javier Corrales, Criss Mora, Viancha Chinchilla y Daniela Lanzoni, por su valioso apoyo en el proceso de sistematizar gran cantidad de información en las bases de datos consignadas en los diferentes capítulos que conforman este documento.

El Consejo Académico Asesor de este Informe cumple un rol fundamental en las distintas fases del proceso de investigación. Agradecemos su involucramiento activo, su dedicación y su compromiso, expresados particularmente en el conocimiento puesto al servicio de esta iniciativa. Sus aportes enriquecieron notablemente los planteamientos metodológicos y muchos de los principales hallazgos aquí consignados. Finalmente, deseamos expresar nuestra sincera gratitud a Erick Valdelomar y el personal de Insignia, por el diseño y diagramación del Informe.

ESTADO DE LA JUSTICIA

Índice general

EQUIPO RESPONSABLE	7
RECONOCIMIENTOS	9
PRESENTACIÓN	21
PRÓLOGO AL TERCER INFORME ESTADO DE LA JUSTICIA	23
Una práctica innovadora y democrática	23
Principios orientadores	23
Alcance	24
Principales limitaciones	25
Errores y omisiones	26
Palabras finales	26
Post Scriptum	27
SINOPSIS	29
Valoración general	29
Primer mensaje: la crisis política en el gobierno no frenó el impulso reformista “desde arriba” en el poder judicial	33
El reformismo ha ampliado sustantivamente las competencias del poder judicial	34
Estudios de caso reafirman el estilo magistrado-céntrico de las reformas	36
Segundo mensaje: el gobierno judicial ha sido excluido sistemáticamente del impulso reformista	38
Negociaciones políticas desbloquearon la potencial parálisis de la corte por inopia sin reformar el sistema de nombramiento de magistrados	39
La corte suprema de justicia sigue funcionando simultáneamente como una junta directiva y una gerencia colegiada del poder judicial	41
Tercer mensaje: Las reformas procesales en jurisdicciones específicas exhiben resultados mixtos, sin impactar en los indicadores de gestión macro del Poder Judicial	43
Las reformas jurisdiccionales recientes no están logrando los resultados esperados	44
Magros resultados en la respuesta judicial a los casos de corrupción	46
Indicadores macro del Poder Judicial no muestran mejoría	47
Una consideración especial: las dificultades para medir el impacto de las reformas jurisdiccionales sobre los indicadores globales	50

Cuarto mensaje: la innovación en la generación y análisis de datos puede ser una estrategia efectiva para mejorar el desempeño del Poder Judicial	51
Cierre	52
INVESTIGACIONES A PROFUNDIDAD	55
LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN DENTRO DEL PODER JUDICIAL	57
Valoración general	57
Justificación	59
¿Cómo se gestiona a lo interno la lucha contra la corrupción?	60
Del concepto de corrupción judicial utilizado	60
Marco institucional para el control de la corrupción es fragmentado	61
Limitados recursos humanos y financieros	64
Mecanismos internos detectan pocos casos de corrupción	66
Auditoría judicial interna detecta seis relaciones de hecho en siete años	66
Fiscalía adjunta de probidad, transparencia y anticorrupción desbordada	67
En el bienio 2017-2018 el ingreso de casos a la Fapta se quintuplicó	67
La mayoría de casos se concluyen en las etapa preparatoria e intermedia	69
Se triplicó circulante en los procesos relacionados con corrupción	70
Faltas contra el deber de probidad en el régimen disciplinario	71
Retardo injustificado y la alteración del trámite normal	73
Cambios en las decisiones del TIJ: el Consejo Superior y la Corte Plena como instancias de sanción	74
Corte plena sanciona a diez funcionarios por faltas al deber de probidad en cinco años	76
Proliferación y poca coordinación en los mecanismos preventivos de la corrupción interna	76
Iniciativas preventivas de control de riesgos	78
Promoción de la ética judicial y autorregulación	79
Iniciativas de apertura institucional	81
Metodología	85
Análisis Inspección Judicial	85
Mecanismos preventivos	85
Agenda de investigación a futuro	86
LA SANCIÓN PENAL DE LA CORRUPCIÓN	87
Valoración general	87
Justificación	89
¿Cómo responde el Poder Judicial a los casos de corrupción registrados en el país?	92
Paso 1. La denuncia: aumentan los canales a disposición	93
Paso 2. Etapa preparatoria: Peculados e incumplimiento de deberes son los delitos tramitados más frecuentes	94
Paso 3: Etapa intermedia: Solo el 10% de los casos relacionados con corrupción supera la etapa preparatoria	96
Paso 4: Etapa de juicio: Un 7% de los casos terminan con una sentencia en primera instancia, y no corresponden a los delitos más denunciados	98
Duraciones excesivas del proceso penal en materia de corrupción	99
Riesgo de tutela efectiva de derechos en casos relacionados con corrupción	101
Riesgo 1: un 9% de los casos relacionados con corrupción prescribieron en los juzgados	102
Riesgo 2. Fundamentación	105
Riesgo 2.1. Ausencia de referencia a artículos específicos del CPP o cualquier otra legislación para sustentar se presenta en el 60% de las resoluciones	106
Riesgo 2.2. Mezcla de argumentos aparentemente incompatibles o contradictorios se presenta en el 10% de los casos	108
Riesgo 2.3. Argumenta falta de interés de la parte	108
Metodología	110

Muestreo de expedientes relacionados con delitos de corrupción	110
Agenda de investigación futura	112
TRES DÉCADAS DE REFORMAS PROCESALES EN EL PODER JUDICIAL	113
Valoración general	113
Justificación	115
Ampliación de las competencias judiciales	116
Función jurisdiccional fue la más desarrollada	116
Participación del Poder Judicial en la iniciativa de ley	118
Reformas judiciales carecen de una identificación clara de recursos	119
Nuevas competencias judiciales se recargan en la GAM	120
Balance comparado de tres reformas al entramado judicial	121
Motivos de las reformas	121
Duración de los procesos posterior a las reformas tiende al alza	122
Comportamiento de la litigiosidad no es uniforme	125
Amplias diferencias en los costos	126
La reforma penal en detalle	127
Modificaciones significativas en la organización interna	128
Acceso y calidad de la justicia	129
La reforma contencioso administrativa en detalle	130
Obstáculos para la implementación	130
Mejóro la duración, pero muestra nueva tendencia al alza	131
Efectos no considerados de previo que afectan el desempeño	131
La reforma laboral en detalle	132
Regulación de la huelga sometida a prueba	132
Modificaciones en la organización interna	133
Metodología	134
Agenda de investigación futura	135
INVESTIGACIONES DE SEGUIMIENTO	137
EL PODER JUDICIAL EN SU FUNCIÓN ADMINISTRATIVA	139
Hallazgos relevantes	139
Introducción	141
Resumen	142
Actualización de los indicadores de administración sugiere pocos cambios	142
Poca desconcentración de tareas administrativas dificulta avances en temas sustantivos	142
Asuntos administrativos concentran recursos de la Corte Plena	143
Se mantiene sobrecarga de trabajo en el Consejo Superior	144
Un mejor Poder Judicial: mesas de trabajo urgente	146
Se incrementa la disponibilidad de recursos humanos y financieros	147
Mejora en indicadores del proceso de reclutamiento y selección de personal	148
Se reduce la cobertura de las actividades de formación continua y desarrollo profesional	151
Aumenta la aplicación del régimen disciplinario	153
Retos para medir la corrupción siguen vigentes	154
Aporte especial. Rotación del personal en el Poder Judicial	155
La rotación del personal: aspectos metodológicos	156
Disminuye el ingreso de personal, pero aumentan los movimientos entre puestos	158
Alta rotación del personal dificulta labores gestión del talento humano	158
Acciones de personal se concentran en sustituciones y movimientos de interinos	160
Predominan reingresos y traslados de corta duración	161

PODER JUDICIAL EN SU FUNCIÓN JURISDICCIONAL	163
Hallazgos principales	163
Introducción	165
Resumen	165
Crecimiento de la carga de trabajo está territorialmente concentrado	166
Fuerte aumento de la litigiosidad en el Primer Circuito de San José	166
Sin cambios en la organización territorial del Poder Judicial	167
Cobros: la nueva materia jurisdiccional más recurrida del Poder Judicial	168
Se reduce la eficiencia judicial	168
Menos resoluciones con más personas juzgadoras	168
Costo por caso se incrementa	170
Aumenta la duración promedio de los casos terminados	173
Crece de manera generalizada el circulante	174
El crecimiento del circulante es provocado por la materia de cobros	176
Aumento del circulante se agrava en algunos circuitos	177
Aumentan las capacidades instaladas de los órganos auxiliares del Poder Judicial	179
Ampliación de capacidades del OIJ se concentra en el ámbito policial	179
Crece carga de trabajo del OIJ	180
Crecen recursos destinados a la Defensa Pública	182
Resultados de la Defensa Pública difieren por materia	183
Altos niveles de prisionalización y hacinamiento carcelario	185
Costa Rica con prisionalización más alta que países más violentos	185
En 2019 el hacinamiento alcanza el nivel más alto de los últimos dos años	185
Se estanca la cantidad de condenas en tribunales de flagrancia	186
Cantidad de condenas con penas de cárcel crecen levemente	186
Aumenta cantidad de personas indiciadas	188
EL PODER JUDICIAL COMO ACTOR DEL SISTEMA POLÍTICO	191
Hallazgos relevantes	191
Introducción	193
Resumen	194
Relación entre el Poder Judicial y la Asamblea Legislativa	195
Control previo de constitucionalidad se concentra en pocos temas	195
Bajo número de acciones de inconstitucionalidad evacuadas coincide con menor activismo de la Sala Constitucional	199
Asamblea Legislativa mantiene procedimiento opaco en nombramiento de magistraturas	202
Relación entre los poderes Judicial y Ejecutivo	206
Impugnación de decretos ejecutivos en sus niveles más bajos	207
Relación entre el Poder Judicial y la sociedad	209
Aumenta la exposición mediática del Poder Judicial	210
Deterioro en el largo plazo de la confianza ciudadana en la Corte Suprema de Justicia	216
Aporte especial: Nuevas herramientas para el análisis de datos judiciales	216
Metodología	219
Clasificación estandarizada de temas	221
Gestión de la Sala Constitucional se concentra en recursos de amparo	222
Sala Constitucional se activa para atender asuntos de trabajo y salud	222
Nuevos datos sugieren autocontención del tribunal constitucional	222
Un primer estudio de caso: la jurisprudencia constitucional sobre el derecho al agua	224
Siglas	229
Referencias bibliográficas	231

Índice de cuadros

0.1	Principales contenidos de los anteriores Informes Estado de la Justicia	25
1.1	Estado de los productos propuestos en cada comisión de reformas urgentes al Poder Judicial	38
1.2	Comparación de indicadores de gestión del Poder Judicial. 1990-2018, por quinquenios	49
2.1	Funciones de control que competen a órganos especializados del Poder Judicial	63
2.2	Presupuesto ejecutado en órganos de control interno del Poder Judicial. 2015- 2018	64
2.3	Recursos humanos por órgano de control y comisiones. 2018	65
2.4	Cantidad de fiscales de la Fapta, con respecto al Ministerio Público.	72
3.1	Delitos seleccionados para la búsqueda de expedientes relacionados con corrupción, según familia de delitos	91
3.2	Cantidad de expedientes de casos terminados asociados a delitos de corrupción, por tipo de despachos, según delitos. 2017	92
3.3	Definiciones de los delitos más frecuentes, según el Código Penal	95
3.4	Variables que resultan significativas para explicar el tipo de terminación de los casos relacionados con corrupción. 2017	98
3.5	Distribución de casos terminados asociados a delitos de corrupción, por tipo de despachos y resultado de los casos, según condición de prescripción. 2017	103
3.6	Porcentaje de casos terminados asociados a delitos de corrupción que prescribieron, por resultado del caso, según características seleccionadas. 2017	103
3.7	Distribución de casos terminados asociados a delitos de corrupción en juzgados, por resultado del caso, según argumentos. 2017	109
4.1	Leyes con mayor cantidad de nuevas competencias para el Poder Judicial	117
4.2	Motivos institucionales de la reforma, por materia	121
5.1	Estado de los productos propuestos en cada comisión de reformas urgentes al Poder Judicial	146
5.2	Indicadores de resultado del proceso de reclutamiento y selección del personal del Poder Judicial	149
5.3	Indicadores de resultado de los procesos de reclutamiento y selección para nombramiento de jueces	150
5.4	Cantidad de actividades de capacitación en competencias detectadas como débiles o vacíos en los puestos de juez 1, fiscal auxiliar y defensor, según instancia. 2016-2018.	161
5.5	Personas capacitadas por la Escuela Judicial, según programa. 2016-2018	152
5.6	Cantidad de personas que recibieron capacitación en la Unidad de Defensa Pública, según programa. 2016-2018	152
6.1	Casos entrados netos, según materia judicial. 2016-2018	189
6.2	Casos terminados netos, por materia judicial. 2016-2018	170
6.3	Cantidad de casos en circulante al finalizar el año, por circuito judicial. 2016-2018	175
6.4	Casos en circulante, por materia judicial. 2016-2018	176
6.5	Cantidad de defensores públicos, por materia. 2016-2018	182
6.6	Cantidad de casos ingresados, por materia. 2015-2018	183
6.7	Personas condenadas a penas privativas de libertad, según tiempo de condena. 2016-2018	188
7.1	Formatos de los archivos digitales de las resoluciones de la Sala Constitucional	220

Índice de recuadros

0.1	¿Qué no es el Informe Estado de la Justicia?	24
2.1.	El cementazo	68
2.2.	Régimen disciplinario e independencia judicial. La intervención de la Sala Constitucional	77
3.1.	Limitaciones en el delito de tráfico de influencias	96
4.1.	Participación judicial en la iniciativa de ley	118
4.2.	Tutela y alcance de las jurisdicciones penal, contencioso-administrativa y laboral	122
4.3	Efectos de las resoluciones de la Sala Constitucional sobre los tribunales contencioso-administrativos	132
5.1.	Funciones administrativas de la Corte según la Ley Orgánica del Poder Judicial	143
5.2.	Procesamiento de la base de datos de acciones de personal	156
5.3.	Categorización de las acciones de personal	157
6.1.	Cálculo del ingreso de casos nuevos, netos y brutos	166
6.2.	Cálculo de los casos terminados, netos y brutos	171
6.3.	Cálculos del costo por caso	172
6.4.	Casos en circulante	175
6.5.	Estadísticas de prisionalización	187
7.1.	Análisis y base de datos sobre consultas previas de constitucionalidad	196
7.2.	Análisis y bases de datos sobre acciones de inconstitucionalidad: Admisibilidad y AI Resueltas	200
7.3.	Análisis y base de datos sobre nombramiento de magistraturas de la Corte Suprema de Justicia	202
7.4.	Historia de la Comisión Permanente Especial de Nombramientos de la Asamblea Legislativa	205
7.5.	Análisis y base de datos sobre decretos ejecutivos	209
7.6	Análisis y base de datos sobre cobertura mediática al Poder Judicial	211
7.7	Barómetro de las Américas	217

Índice de gráficos

1.1	Nuevas competencias del Poder Judicial asignadas por ley, según período legislativo y ola reformista. 1993-2018	34
1.2	Leyes relevantes aprobadas, según participación de la Corte Suprema y, asignación de contenido presupuestario. 1990-2018	35
1.3	Evolución del presupuesto real aprobado al Poder Judicial, gasto en el ámbito jurisdiccional y los costos en las materias penal, contencioso administrativa y laboral a inicios de las reformas respectivas. 1997-2018	35
1.4	Cantidad mensual de acciones de personal en el ámbito jurisdiccional. 2004-2019	37
1.5	Creación de instrumentos de control interno, por tipo. 2000-2018	37
1.6	Cantidad de nombramientos de magistrados y magistradas en propiedad. 2010-2020	39
1.7	Duración de nombramientos de magistraturas, según salas. 1994-2018	40
1.8	Temas tratados por la Corte Plena, según tipo de asunto. 2018	42
1.9	Indicadores de gestión en las tres materias con reformas procesales del Poder Judicial	45
1.10	Duración entre el inicio del caso y la resolución en primera instancia de casos terminados en delitos relacionados con corrupción. 2017	47
1.11	Distribución porcentual del tipo de cierre en las causas disciplinarias, según faltas contra el deber de probidad. 2017-abril 2019	47
1.12	Cantidad de casos ingresados netos, terminados netos y circulante, incluyendo y excluyendo la materia de cobros. 2016-2018	50
1.13	Duración promedio de los casos terminados con sentencia en primera instancia, por materia. 2016 y 2018	50
1.14	Resoluciones de la Sala Constitucional por tema: un ejercicio supervisado de inteligencia artificial. 1989-2018	51
2.1	Principales entes e instrumentos de control interno del Poder Judicial, según año de creación y períodos u “olas” de modernización	62
2.2	Presupuesto total y para el pago de recursos humanos, por órgano de control interno. 2018	65
2.3	Cantidad de recomendaciones de la Auditoría Interna a otras instancias del Poder Judicial. 2015-2017	66
2.4	Casos entrados, terminados y circulante de la Fapta. 2015-2018	69
2.5	Casos ingresados en fiscalías territoriales de la Fapta. 2017-2018	69
2.6	Casos cerrados por la Fapta, según tipo de terminación en la etapa preparatoria. 2015-2018	70
2.7	Condenatorias y absolutorias en delitos contra los deberes de la función pública fallados. 2015-2018	70
2.8	Casos terminados y circulante por fiscal en la Fapta. 2015-2018	71
2.9	Funcionarios acusados por faltas contra el deber de probidad por el TIJ, por cargo en el momento de la acusación, según sexo. 2017-abril 2019	72
2.10	Casos ingresados por alteración del trámite normal y retardo injustificado, según tipo de funcionario. 2017-2019 (abril)	73
2.11	Tipo de cierre en las causas disciplinarias, según faltas contra el deber de probidad. 2017-2019 (abril)	73
2.12	Resoluciones emitidas por el Consejo Superior del Poder Judicial sobre faltas contra el deber de probidad. 2014-2018	75
2.13	Recursos de apelación de las sentencias del TIJ presentados al Consejo Superior del Poder Judicial, según tipo de resolución. 2014-2018	75
2.14	Resoluciones emitidas por la Corte Plena sobre faltas en contra del deber de probidad de los servidores judiciales. 2014-2018	76
2.15	Cantidad de funcionarios judiciales participantes en actividades de capacitación, según tipo. 2017-2018	80
2.16	Índice de transparencia en el sector público (ITSP) del Poder Judicial, en comparación con los poderes Legislativo y Ejecutivo (entes mejor y peor evaluados). 2015-2019	82

2.17	Dimensiones del índice de transparencia en el sector público (ITSP), según calificaciones obtenidas por el Poder Judicial, Mideplan, y la Asamblea Legislativa. 2018	83
3.1	Personas imputadas en casos terminados asociados con delitos de corrupción, por entidad en la que laboran, según resultado de los casos. 2017	94
3.2	Principales delitos en los casos terminados asociados a corrupción, según tipo de despachos. 2017	95
3.3	Cantidad de casos terminados asociados a delitos de corrupción, por resultado de los casos, según tipo de despachos. 2017	97
3.4	Casos terminados asociados a delitos de corrupción en delitos más frecuentes, según resultado de los casos. 2017	99
3.5	Duración entre el inicio del caso y la resolución en primera instancia de casos terminados asociados a delitos de corrupción. 2017	100
3.6	Riesgo asociado a casos terminados por corrupción en juzgados cuando el expediente no contiene referencia a artículos que sustenten el resultado, según características de los casos. 2017	107
4.1	Leyes y nuevas competencias del Poder Judicial, según tema. 1990-2018	116
4.2	Ámbitos de las nuevas competencias asignadas al Poder Judicial. 1990-2018	117
4.3	Participación del Poder Judicial en la iniciativa de ley	118
4.4	Contenido financiero para las nuevas competencias del Poder Judicial. 1990-2018	119
4.5	Cantidad de nuevas competencias asignadas, por circuitos judiciales. 1990-2018	121
4.6	Duración promedio de los casos resueltos en primera instancia en materia penal, según tipo de tribunal	123
4.7	Duración promedio y cantidad de casos resueltos en el Juzgado Contencioso Administrativo y en el Juzgado Civil de Hacienda	123
4.8	Duración promedio de los casos terminados en el Tribunal Contencioso Administrativo, por tipo	124
4.9	Duración promedio de los casos fallados en los juzgados y tribunales laborales de menor cuantía	124
4.10	Duración promedio de los casos fallados en los juzgados y tribunales laborales de mayor cuantía, por tipo	125
4.11	Litigiosidad en primera instancia de la materia penal	125
4.12	Litigiosidad en primera instancia de la materia contencioso-administrativa	126
4.13	Litigiosidad en primera instancia de la materia laboral. 2014-2019	126
4.14	Aumento porcentual del presupuesto ordinario entre el año de ejecución de la reforma y el año posterior, por materia	127
4.15	Costo por caso terminado en primera instancia, según materia	127
4.16	Personal de oficinas judiciales, judicatura en primera y segunda instancia y auxiliares de justicia. 1995-2015	129
4.17	Proporción de casos terminados y sobreseimientos definitivos dictados por cumplimiento de medidas alternativas emitidas por los tribunales y juzgados penales	129
4.18	Duración promedio de los casos terminados por el Tribunal Procesal Contencioso Administrativo, según tipo de asunto	131
4.19	Cantidad de plazas según tipo. 2014-2017	134
5.1	Temas tratados por la Corte Plena, 2018	144
5.2	Número de comisiones en las que participan los y las integrantes del Consejo Superior, según áreas de trabajo. 2015 y 2018	145
5.3	Cantidad de asuntos disciplinarios conocidos por el Consejo Superior, según la oficina que los envía. 2008-2018	145
5.4	Cantidad de asuntos conocidos por el Consejo Superior, según la oficina que los envía, excluyendo casos disciplinarios. 2008-2018	146
5.5	Evolución del presupuesto real asignado al Poder Judicial. 2000-2018	147
5.6	Costo real por funcionario en el Poder Judicial. 2000-2018	147
5.7	Distribución de plazas en el Poder Judicial, según tipo	148
5.8	Cantidad de jueces y juezas por cada cien mil habitantes	148
5.9	Cantidad total de jueces y juezas en años seleccionados. 2000-2018	150
5.10	Cantidad de procedimientos disciplinarios en el Tribunal de la Inspección Judicial, según motivo de inicio. 2005-2018	153
5.11	Casos ingresados y terminados en primera y segunda instancia del Tribunal de la Inspección Judicial. 2005-2018	153
5.12	Cantidad de sanciones impuestas por el Tribunal de la Inspección Judicial, según tipo. 2014-2018	154
5.13	Distribución de las sanciones impuestas por el Tribunal de la Inspección Judicial, según tipo. 2005 y 2018	154
5.14	Cantidad de quejas tramitadas en el Tribunal de la Inspección Judicial, según causales de mayor incidencia. 2005-2018	155

5.15	Distribución porcentual de los ingresos de personal al ámbito jurisdiccional, por tipo. 2004-2018	158
5.16	Cantidad de primeros nombramientos en propiedad en el ámbito jurisdiccional. 2004-2018	159
5.17	Distribución de acciones de personal por período de duración y año de inicio. 2004-2018	159
5.18	Cantidad mensual de acciones de personal en el ámbito jurisdiccional. 2004-2019	160
5.19	Porcentaje de sustituciones en acciones de personal, según tipo de puesto. 2004-2018	160
6.1	Litigiosidad por circuito judicial. 2015-2018	167
6.2	Litigiosidad y territorio atendido, por circuito judicial. 2015-2018	167
6.3	Cantidad de jueces, fiscales y defensores por cada cien mil habitantes. 2005-2018	169
6.4	Costo real promedio por caso, según cantidad de casos netos terminados por juez. 2000-2018	172
6.5	Distribución porcentual del gasto judicial, según materia. 2016-2018	173
6.6	Duración promedio de los casos terminados con sentencia, por materia. 2016 y 2018	173
6.7	Cantidad de casos entrados netos, terminados netos y circulante por juez de primera y única instancia. 2000-2018	174
6.8	Clasificación de los circuitos judiciales, según variación interanual de los casos entrados, terminados y circulante. 2016 y 2018	178
6.9	Relación entre la variación en el presupuesto real y en los casos en circulante, según circuito judicial. 2015-2018	179
6.10	Distribución de plazas profesionales en el OIJ, por tipo. 2012-2019	179
6.11	Distribución presupuestaria del OIJ, según partidas institucionales. 2011-2017	180
6.12	Cantidad de denuncias ingresadas y costo por caso ingresado en el OIJ. 2016-2018	180
6.13	Promedio de casos ingresados al OIJ por tipo de delegación, según nivel de demanda. 2011-2018	181
6.14	Cantidad de acciones en el proceso de investigación en el OIJ. 2016-2018	181
6.15	Peso del presupuesto destinado a la Defensa Pública en el presupuesto total del Poder Judicial. 2004-2018	182
6.16	Casos promedio por Defensor Público. 2016-2018	183
6.17	Promedio de causas atendidas por defensor público en materia penal. 2011-2018	184
6.18	Cantidad de sentencias emitidas por casos tramitados por la Defensa Pública en materia penal, por tipo. 2016-2018	184
6.19	Relación entre la tasa de prisionalización, tasa de homicidios y coeficiente de Gini en países del continente americano. 2016	185
6.20	Sobrepoblación penitenciaria de personas adultas en Costa Rica, por mes. 2017-2019	186
6.21	Sobrepoblación por centro penitenciario. 2016-2019	186
6.22	Condenatorias, según tipo de tribunal penal. 2005-2018	187
6.23	Personas privadas de libertad, según condición jurídica. 2005-2019	188
7.1	Posición de los cuatro temas principales que motivaron consultas previas ante la Sala Constitucional	196
7.2	Duración promedio de la aprobación de leyes según legislatura, versus días promedio de duración de las consultas previas	197
7.3	Leyes aprobadas y consultas facultativas, por legislatura. 1988-2018	198
7.4	Distribución porcentual de las consultas facultativas, por tipo de voto. 1989-2018	198
7.5	Acciones de inconstitucionalidad rechazadas versus admitidas por la Sala Constitucional	200
7.6	Acciones de inconstitucionalidad evacuadas por la Sala Constitucional, según tipo de resolución	201
7.7	Probabilidad de que una consulta previa sea resuelta antes de 365 días, por término, según característica. 2005-2018	201
7.8	Nombramiento de magistraturas en la Corte Suprema de Justicia, por sala. 1989-2018	203
7.9	Distribución de movimientos en las magistraturas, según causa. 1989-2018	203
7.10	Duración promedio del nombramiento de magistraturas de la Corte Suprema de Justicia. 1989-2017	204
7.11	Cantidad de decretos emitidos versus decretos recurridos ante la Sala Constitucional	207
7.12	Cantidad de decretos emitidos versus decretos recurridos ante la Sala Constitucional, según alcance. 1990-2018	208
7.13	Decretos ejecutivos recurridos ante la Sala Constitucional, según ministerio. 1990-2018	210
7.14	Noticias sobre el Poder Judicial, por año. 2014-2018	212
7.15	Distribución porcentual de las noticias sobre el Poder Judicial, según temas. 2014-2018	212
7.16	Noticias sobre el Poder Judicial, por periódico, según enfoque. 2014-2018	213
7.17	Noticias sobre el Poder Judicial, según protagonista. 2014-2018	214
7.18	Nubes de palabras de titulares de noticias sobre el Poder Judicial. 2014-2018	215
7.19	Evolución del nivel de confianza de la ciudadanía, según actor político	216
7.20	Perfiles de apoyo: confianza en la Corte Suprema de Justicia. 2018	218

7.21	Tasa de error del procesamiento automático de documentos	220
7.22	Resoluciones de la Sala Constitucional por tema. 1989-2018	221
7.23	Recursos de amparo resueltos por la Sala Constitucional	222
7.24	Posición de los principales temas que motivan recursos de amparo	223
7.25	Porcentaje de recursos de amparo declarados con lugar, por tema. 1989-2018	224
7.26	Artículos constitucionales más mencionados en las resoluciones de recursos de amparo. 1989-2018	224
7.27	Artículos más mencionados en las resoluciones de recursos de amparo, según tema. 1989-2018	225
7.28	Resoluciones sobre el derecho al agua, según tipo de resultado. 1989-2018	225
7.29	Distribución porcentual de las resoluciones sobre el derecho al agua, según resultado, por tema. 1989-2018	226
7.30	Artículos constitucionales mencionados en las resoluciones sobre el derecho al agua. 1989-2018	227

Índice de figuras

3.1	Duraciones promedio de las etapas de un caso relacionado con corrupción. 2017	101
5.1	Clasificación de las funciones de la Corte Plena, según nivel	144

ESTADO DE LA JUSTICIA

Presentación

Con la presentación del *Tercer Informe Estado de la Justicia* se pretende generar una contribución académica a las principales discusiones asociadas al mejoramiento de la administración de justicia. Los estudios incluidos en esta edición son resultado de un riguroso proceso de investigación aplicada, participativa y validada por diferentes actores en sus diversas etapas, lo cual permite documentar una serie de desafíos para el sistema judicial señalados como prioritarios.

Esta investigación fue elaborada por el Programa Estado de la Nación (PEN), a partir del Convenio Marco firmado en 2011 entre el Poder Judicial y el Consejo Nacional de Rectores (Conare). Por un periodo de nueve años, a partir de esta iniciativa de investigación, se ha valorado y dado seguimiento al desempeño del Poder Judicial desde un enfoque que tiene como norte el desarrollo humano. Corresponde al Conare y al Poder Judicial, por lo tanto, presentar este Informe como una herramienta para sustentar los procesos de toma de decisión a nivel institucional y político, y, con base en ello, propiciar el fortalecimiento del derecho a la justicia.

El Programa Estado de la Nación cuenta con una extensa trayectoria de más de veinticinco años en procesos de investigación asociados al desarrollo humano del país y la región. De todas las mesas de trabajo del PEN, el Estado de la Justicia es la única enfocada en un objeto de estudio específico: el funcionamiento y el desempeño del conglomerado judicial. A pesar de los retos que conlleva una investigación de tal naturaleza, la metodología de investigación participativa del PEN ha permitido reunir las más distintas y diversas voces

en torno a las principales discusiones y aportar evidencia inédita sobre los avances y las debilidades del Poder Judicial desde una perspectiva multidisciplinaria e independiente.

La estructura de este Informe es distinta a la de los dos Informes que le antecedieron, debido a que en sus tres primeros capítulos se incluyen una serie de temas novedosos que han sido analizados en profundidad. En su segunda parte, se da seguimiento a los indicadores del ámbito jurisdiccional, político y administrativo del Poder Judicial. La idea, con ello, es constituirse en un observatorio de los hallazgos recopilados en los Informes anteriores, con nuevos aportes que enriquezcan y actualicen su discusión.

Los abajo firmantes dejamos constancia de nuestro agradecimiento y apoyo a las personas involucradas en el proceso de investigación que dio origen a este Tercer Estado de la Justicia. Es un compromiso de las universidades públicas generar plataformas de investigación que contribuyan al fortalecimiento democrático de la institucionalidad, aspiración que se mantiene vigente y se ha fortalecido a través de este programa y gracias a la colaboración y el irrestricto apoyo del Poder

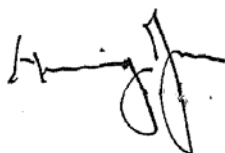
udicial, que se somete a una evaluación independiente, brindando todos los datos que sean requeridos por los investigadores. Nuestro deseo es que este Informe colaborativo contribuya a fortalecer la administración de justicia y que la academia, a su vez, participe activamente en el logro de esta meta, que supone esfuerzos cada vez mayores, pero absolutamente necesarios.



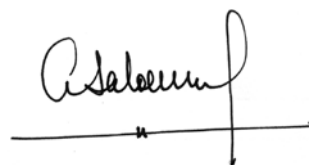
Luis Paulino Méndez Badilla
PRESIDENTE DE CONARE
Rector
Instituto Tecnológico de Costa Rica



Fernando Cruz Castro
PRESIDENTE
Corte Suprema de Justicia de Costa Rica



Henning Jensen Pennington
RECTOR
Universidad de Costa Rica
Presidente del CONARE



Alberto Salom Echeverría
RECTOR
Universidad Nacional



Rodrigo Arias Camacho
RECTOR
Universidad Estatal a Distancia



Marcelo Prieto Jiménez
RECTOR
Universidad Técnica Nacional



Eduardo Sibaja Arias
DIRECTOR
Oficina de Planificación de la
Educación Superior (OPES)

ESTADO DE LA JUSTICIA

Prólogo

El *Tercer Informe sobre el Estado de la Justicia* (2020) profundiza la investigación acerca del sistema de administración de justicia en Costa Rica, con la convicción de que el conocimiento científico es una herramienta fundamental para atender los desafíos que el Poder Judicial enfrenta en su labor de garantizar una justicia independiente, pronta, cumplida e igual para todos.

El Informe es preparado por Programa Estado de la Nación (PEN), un centro de investigación y formación sobre desarrollo humano sostenible auspiciado por el Consejo Nacional de Rectores (Conare) y la Defensoría de los Habitantes de la República. La vocación del PEN es el servicio público y todos sus productos son, eventualmente, de acceso libre y gratuito. Su principal misión es poner en manos de la ciudadanía información que permita enriquecer el debate público y generar políticas basadas en evidencia.

En la actualidad, el PEN tiene una amplia y diversa agenda de investigación que incluye, además del *Estado de la Justicia*, la publicación periódica de los informes *Estado de la Nación*, *Estado de la Educación* y *Estado de la Región* (sobre Centroamérica), y la plataforma informática, de libre acceso, sobre el estado de las capacidades para la ciencia, la tecnología y la innovación, denominada “*Hipatia*”. Asimismo, el PEN mantiene convenios de colaboración con diversas entidades nacionales e internacionales para desarrollar estudios específicos.

Una práctica innovadora y democrática

El *Informe Estado de la Justicia* constituye, en sí mismo, una práctica democrática inusual desde un punto de vista de política comparada. Su origen es el Convenio Marco entre el Poder Judicial y el PEN-CONARE, firmado en 2011 por iniciativa de la Corte Suprema de Justicia. Mediante este convenio, el Poder Judicial encargó al PEN la preparación de informes independientes para valorar el desempeño de la institución y, con tal fin, dio acceso a fuentes de informa-

ción internas y financió parte de los costos de dicho esfuerzo. Este es un ejercicio de transparencia y justicia abierta inédito en América Latina.

El Poder Judicial no está obligado a aceptar las conclusiones de los Informes ni tampoco a acatar sus recomendaciones; de hecho, en algunos temas, los hallazgos o la metodología empleada han sido rebatidos por funcionarios judiciales. No obstante, la experiencia de casi una década de trabajo señala que, en términos generales, la institución ha tomado con seriedad y compromiso los hallazgos del Informe. En efecto, distintas dependencias han asumido algunos de los cambios sugeridos por los estudios, cuyo objetivo principal es reducir riesgos en la tutela de derechos y mejorar el reclutamiento, la capacitación y la administración de personal, entre otros asuntos. Los datos aportados por cada nueva edición del Informe han servido para plantear diversas propuestas de reforma y efectuar ajustes. Aunado a ello, la institución ha solicitado el acompañamiento del PEN para atender temas específicos. Lo que sí ha tenido un carácter obligatorio es el deber del Poder Judicial de facilitar el acceso a la información y a compartir el costo de la preparación y publicación de los Informes, tareas que ha observado puntualmente.

Principios orientadores

Como todas las publicaciones del Programa Estado de la Nación (PEN), la preparación del *Tercer Informe Estado de la Justicia* se basa en tres principios. En primer lugar, el **rigor académico** en el proceso de investigación, que se consigue gracias al apoyo brindado por entidades y personas expertas, la minuciosa revisión de los datos y afirmaciones y la crítica a las fuentes utilizadas. En segundo lugar, la **legitimidad social**, que se procura por medio de la identificación participativa de temas, los mecanismos de consulta y la integración de un Consejo Asesor constituido por profesionales que representan un amplio espectro ideológico y proceden de distintos contextos sociales. Y, finalmente, la **amplitud en la difusión**, que se traduce en esfuerzos concretos

▮ Recuadro 0.1

¿Qué no es el Informe Estado de la Justicia?

Un análisis integral y comprensivo del Poder Judicial.

Las características de este conglomerado institucional hacen muy difícil una aproximación a la totalidad de funciones, entidades y temas que lo componen. Es difícil lograr el grado de profundidad y análisis deseable si se amplía la lista de asuntos por estudiar.

Un libro académico o una tesis. No se pretende comprobar hipótesis a partir de teorías, ni desarrollar amplios marcos teóricos o discusiones conceptuales.

Un estudio jurídico o normativo. El enfoque es multidisciplinario, centrado en el enfoque de judicial politics. El uso de técnicas de investigación jurídica no es exclusivo, sino complementario, de otras metodologías de la Estadística, las Ciencias Políticas, la Administración o la Historia.

Un plan de acción. El límite del análisis es el señalamiento de desafíos, a partir de los hallazgos de los estudios. El Informe no recomienda acciones específicas, pues reconoce que los instrumentos de la democracia han establecido con claridad cuáles son los órganos responsables de la toma de decisiones.

Un ensayo de opinión. El énfasis del Informe es la documentación de los hallazgos obtenidos a partir de la aplicación de protocolos científicos. En las ponencias de base, que son obras de autor, sí pueden presentarse análisis más valorativos, o un mayor margen de interpretación de los resultados.

para lograr la máxima divulgación de los hallazgos del Informe y su adecuación a los cambios tecnológicos y culturales, de modo que los resultados lleguen con mayor facilidad a la población judicial y a la ciudadanía en general.

El PEN tiene plena independencia editorial sobre los contenidos del documento, que son de su entera responsabilidad. Asimismo, y aunque los investigadores encargados de los estudios específicos no tienen relación directa con el Poder Judicial, los documentos son, como es usual, discutidos en talleres de investigación en los que participan múltiples actores, entre ellos, personas funcionarias de la institución.

Alcance

El Informe Estado de la Justicia tiene una particularidad con respecto a las demás publicaciones del PEN: es la única que valora el desempeño de una institución específica, el Poder Judicial. Si bien esto permite asegurar una mayor profundidad en el examen de los temas, pues obliga a desarrollar investigaciones más específicas que sean de utilidad práctica para la ciudadanía y el personal judicial, colocar la mirada sobre una institución particular:

- ▮ Definir con especial precisión lo que el Informe es y lo que no es. En este sentido, se trata de un ejercicio de investigación aplicada de carácter multidisciplinario para la deliberación y toma de decisiones, no una memoria institucional (recuadro 0.1).
- ▮ Seleccionar, en virtud del marco presupuestario disponible, un conjunto limitado de temas relevantes para investigar en profundidad, de los muchos que dan cuenta del funcionamiento de este Poder.
- ▮ Generar datos inéditos que permitan correr la frontera de conocimiento actual, labor que requiere técnicas novedosas e inversión de tiempo en la recopilación y sistematización de información que no existe.
- ▮ Extremar las precauciones para conservar una mirada externa independiente a pesar de las reacciones que los resultados del Informe puedan desencadenar en los diversos actores del conglomerado judicial.

Las consideraciones anteriormente señaladas fueron atendidas por el PEN a través del desarrollo y puesta en práctica de una estrategia participativa de investigación en la preparación del Informe. Esta estrategia permitió al Poder Judicial tener claridad sobre lo que se investiga, facilitar el acceso a fuentes de información y participar en las discusiones sobre los hallazgos; en el caso del PEN, permitió verificar la calidad de las fuentes de información, valorar explicaciones alternativas sobre los hallazgos obtenidos y corregir errores, todo sin comprometer la independencia editorial del Informe.

El temario del presente Informe fue establecido en mayo de 2018, por un Consejo Académico Asesor integrado por especialistas de muy distinta procedencia social y muy diversa orientación política, a partir de los resultados de un amplio proceso de consulta que incluyó a funcionarios judiciales, personas usuarias y académicos, con una participación de 1.075 personas.

Para discutir los resultados preliminares de doce investigaciones se realizaron ocho talleres de consulta que contaron con la asistencia y participación de 132 personas. Estos estudios fueron el principal insumo para la elaboración de los distintos capítulos del Informe. Los capítulos, por su parte, pueden incluir reprocesamientos, ajustes en los datos y nuevos asuntos relevantes. El público lector puede consultar los estudios de base en el sitio www.estadonacion.or.cr/justicia.

Los borradores de capítulo fueron sometidos a un proceso de crítica por parte de lectores especializados y a una detallada revisión de cifras y fuentes de información. El capítulo 1, “Sinopsis”, fue discutido en una sesión del Consejo Asesor, que dio recomendaciones sobre el tono y los contenidos del texto.

Desde la primera edición del Informe Estado de la Justicia, publicado en 2015, se ha utilizado como marco ordenador de las investigaciones las tres grandes funciones que cumple el Poder Judicial: administrativa, jurisdiccional y política. A partir de estos tres ejes se han desarrollado temas judiciales, desde la perspectiva de judicial politics, que busca un enfoque interdisciplinario sobre la complejidad de los desafíos de la administración de justicia (cuadro 0.1).

Principales limitaciones

La principal dificultad al preparar el *Tercer Informe Estado de la Justicia* refiere a las limitaciones de las estadísticas judiciales. Ocho años de investigaciones sobre el sistema de justicia han permitido constatar las

debilidades de los sistemas de información del Poder Judicial tienen para producir microdatos confiables y oportunos, que sirvan de base para producir indicadores específicos capaces de evaluar el desempeño del conglomerado y alimentar la toma de decisiones.

Los datos disponibles al público presentan varios problemas. En primer lugar, son un conjunto limitado que no ha cambiado significativamente en la última década; en segundo lugar, son datos de carácter agregado y relacionados con promedios; y en tercer lugar, hay un retraso importante en su publicación y constantes modificaciones de cifras sin protocolos que documenten las razones de dichos cambios. Aunado a ello, la información estadística que se extrae de los sistemas digitales no es enteramente confiable, debido a que su llenado es inconsistente, coexisten varias bases de datos se manejan en ambientes informáticos inadecuados y distintas instancias del Poder Judicial tienen sistemas separados que producen datos diferentes sobre un mismo tema. Esto último no solo obligó múltiples consultas específicas con la Sección de Estadísticas e indagar reiteradamente las causas de las inconsistencias halladas, sino que impidió el tratamiento de ciertos temas, sobre todo cuando los datos disponibles no cumplían con la calidad requerida.

Así las cosas, todo estudio que se proponga ir más allá de los promedios y tablas generales, sobre todo cuando se necesite el registro por caso y grupos de casos, requiere de esfuerzos extraordinarios para sistematizar expedientes físicos o digitales, con base en muestreos o estrategias alternativas que permitan levantar

► Cuadro 0.1

Principales contenidos de los anteriores *Informes Estado de la Justicia*

Área de estudio	I Estado de la Justicia	II Estado de la Justicia
Administrativo	Independencia judicial	Tribunal Inspección Judicial
	Olas reformistas del PJ	Consejo Superior
	Crecimiento personal	Corte Plena
	Expansión territorial	Selección y reclutamiento
Jurisdiccional	Tutela efectiva de derechos en materia penal	Indicadores territoriales
	Tutela efectiva de derechos en materia laboral	Muestreo de expedientes Tribunal Penal (Defensa Pública)
	Judicialización de la salud	Privación de libertad
		Controles democráticos del OIJ
Política		Resultado de denuncias del OIJ
	Judicialización de la salud	Admisibilidad
	Consulta previa	Patrones de votación Sala IV
	Nombramiento de magistrados	
	Cobertura mediática del Poder Judicial	

información sobre elementos específicos relacionados con la labor judicial sustantiva. Esto último constituye una debilidad, considerando que la generalidad de muchos indicadores invisibiliza aspectos relevantes para valorar y mejorar el desempeño de Poder Judicial.

Una vez más, se lanza la alerta y se hace un llamado urgente al gobierno judicial a remediar el atraso y el escaso avance en materia de generación automatizada de estadísticas desagregadas (microdatos) que los sistemas de información del conglomerado deberían ser capaces de producir siempre que tengan estrictos procedimientos de llenado, revisión y herramientas de procesamiento. Es preciso, en ese sentido, asegurar la transición de las tablas de datos a sistemas estadísticos y bases de datos en formatos abiertos.

Finalmente, como se señaló en la edición anterior del Informe, no se incluye el análisis de instancias policiales, penitenciarias y tribunales administrativos que, pese a formar parte del sistema de justicia, no pertenecen al Poder Judicial. Lo anterior, en estricto apego a las definiciones contenidas en el Convenio Marco que dio origen al Informe.

Errores y omisiones

Los contenidos de este *Tercer Informe Estado de la Justicia* están para ser debatidos y rebatidos. La crítica es siempre bienvenida. El PEN reconoce como cierto un dato o un planteamiento mientras no haya sido refutado por nueva y más precisa información. Cuando esto sucede, aceptamos públicamente el error y efectuamos la corrección respectiva a la brevedad posible. En el caso de incurrir en omisiones que afecten las conclusiones del análisis, estas se consignarán en la siguiente entrega del Informe.

La responsabilidad de los errores es, por supuesto, nuestra.

Palabras finales

Expresamos nuestra sincera gratitud a todas las personas y entidades que hicieron posible el *Tercer Informe Estado de la Justicia* (2020). Esperamos que este trabajo honre esa colaboración y contribuya a mejorar la calidad del debate político y la participación ciudadana para el mejoramiento en la gestión del Poder Judicial.



Jorge Vargas Cullell
DIRECTOR
Programa Estado de la Nación



Evelyn Villarreal
COORDINADORA DE INVESTIGACIÓN
Informe Estado de la Justicia

Post Scriptum

Una vez concluida la edición del *Tercer Informe Estado de la Justicia*, el país y el mundo entraron en un período de emergencia sanitaria debido a la pandemia del Covid-19. Esta situación cambió dramáticamente el entorno económico y social del Poder Judicial y ha afectado su mismo funcionamiento. La magnitud de los impactos que esta pandemia tendrá sobre las condiciones de vida, la producción, y el trabajo de la población, así como sobre las finanzas públicas se desconocen, pues se trata de un proceso en marcha e inédito. Sin embargo se sabe que, al día de hoy, estos efectos ya han sido profundos y radicales debido a un shock económico mundial que ha provocado una masiva destrucción de empleo y de riqueza en muchos países, el nuestro también. Una vez que se haya superado la pandemia y la sociedad costarricense inicie su recuperación, el Poder Judicial enfrentará una situación inédita que entrará desafíos aún más complejos que los reseñados en este Informe.

Ante esta grave situación, el Programa Estado de la Nación consideró indispensable elaborar este *Post scriptum* con el fin de hacer una lectura de los mensajes claves del Informe, con unos lentes adaptados a la nueva situación. Ciertamente, es imposible predecir la situación que enfrentará el Poder Judicial o el país en los años venideros, sin embargo hay algunos riesgos que se identificaron en el Capítulo 1 de esta edición que ya se han materializado y otros que pueden preverse. En nuestra opinión, el análisis estratégico realizada por el *Tercer Informe* sigue mantenién-

dose en lo fundamental, aunque no en todos los extremos, pero que los nuevos acontecimientos hacen ineludible un breve comentario.

El Poder Judicial ha tenido que tomar medidas extraordinarias. En efecto, la emergencia sanitaria provocó la suspensión de las audiencias que no son consideradas como urgentes en los juicios que atiende el Judicial, por un período de tres semanas. Se exceptúan los casos en que el juicio ya se hubiere iniciado, para evitar vicios de nulidad, violencia doméstica, medidas cautelares, prisión preventiva, y cualquier otra situación donde esté en riesgo la vida, la libertad, la salud o el interés superior de personas en condiciones de vulnerabilidad.

La Corte Suprema de Justicia sesionó varias veces en el lapso de dos semanas para decidir la respuesta institucional ante la emergencia. Las magistradas y magistrados se dividieron entre aquellos que proponían cerrar por completo la institución y aquellos que proponían la suspensión de audiencias, en medio una fuerte presión de las organizaciones de trabajadores judiciales para el cierre completo. Esta segunda opción fue la que prevaleció. Este debate demostró la dificultad de manejo en colectivo de decisiones administrativas por parte de personas que no son especialistas en gestión, decidiendo por mayoría de un foro legal frente a una epidemia. Tal hecho no hace sino corroborar lo indicado en el segundo mensaje clave de este Informe.

En segundo lugar, el presupuesto nacional, fuente de ingresos del Poder Judicial se verá fuertemente afectado por el manejo de la pandemia. El marco de recursos de la institución será, previsiblemente, más estrecho que en los años recientes. En el Informe se constató el final del largo ciclo de expansión de la inversión pública en justicia y la entrada a una nueva fase de estrechez presupuestaria a partir del 2018, pero la situación actual es sustancialmente más grave, aunque sin cambiar la tendencia allí señalada. Nunca en la historia reciente el Poder Judicial tuvo que lidiar con una contracción tan importante en su presupuesto como la que puede preverse. Ello le obligará a extremar las medidas de eficiencia y eficacia en la gestión interna, priorizar los recursos en circunstancias de escasez, con una urgencia aún mayor a la indicada en el Informe. Aún en el escenario de cumplirse con el 6% del presupuesto del Gobierno que le asigna la Constitución Política a este Poder, ello puede ocurrir a partir de una base muy disminuida con respecto al monto actual.

La tercera consideración previsible es que, si el país entra en una crisis económica y social como resultado de la pandemia, aumente la demanda por las intervenciones del Poder Judicial, en un país ya de por sí con una alta litigiosidad. Piénsese en los procesos nuevos que ingresaran próximamente por casos laborales, quiebras, cobros judiciales, delincuencia común, entre otros. Si se considera la fuerte restricción de recursos que tendrá la institución, el satisfacer un aumento de la demanda de servicios será un reto para el Poder Judicial, en particular algunas materias que ya están saturadas. Tendrán que hacer más con menos: para ello tendrán que revertir las tendencias a la disminución de la productividad por juez y el aumento de los costos por caso, sin perjudicar la calidad de los servicios de justicia.

En el Capítulo 1 de esta edición se planteó que el Poder Judicial enfrentaba un escenario multirriesgo. En éste, las amenazas del contexto político, las debilidades que persisten, el cuello de botella en la gestión vertical del conglomerado institucional así como la crisis política en la gobernanza judicial, son factores que pueden afectar la resiliencia del Poder Judicial ante la situación extraordinaria que enfrenta. Es cierto que, en la actualidad, el escenario multirriesgo se materializa, no tanto por la profundización de la crisis política como por un cambio dramático del contexto. Se arribó al

escenario descrito en el diagnóstico estratégico aunque por otras razones distintas a las previstas. Independientemente de la vía en que se llegó a la difícil situación actual, no hay duda que ésta presiona al Poder Judicial para atender sus problemas de gestión, en un marco de recursos contraído y una demanda ampliada de servicios. Como en toda crisis social, el Poder Judicial como garante del Estado de Democrático de Derecho resulta crucial para garantizar los derechos fundamentales de la ciudadanía, ante las drásticas medidas que los gobiernos deben adoptar.

Uno de los mensajes claves del Tercer Informe fue el de la necesidad de impulsar la innovación, la mejora de los datos y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación como herramienta para mejorar la calidad de los servicios judiciales y la gobernanza de este Poder. En esta situación de emergencia, este mensaje toma relevancia para avanzar hacia una justicia electrónica.

Asuntos judiciales que antes eran impensables se están tramitando a distancia; el teletrabajo que usualmente se prohibía a cierto personal ha resultado efectivo; se ha utilizado al máximo líneas telefónicas, correos electrónicos y distintas plataformas para evitar que las personas usuarias tengan que presentarse físicamente a las oficinas judiciales. Se trata de un empujón forzado para consolidar algunas de las soluciones informáticas que ya venía utilizando el Poder Judicial a partir del expediente electrónico, y que se han implementado en otros países. Ello basado en un concepto de acceso a la justicia mediado por el uso de las tecnologías de punta, para llevar la audiencia y los servicios a la persona, en lugar de la persona al edificio de los tribunales. Un uso extensivo de la tecnología además contribuye en la disminución de costos, la mejora en la recolección de información y trazabilidad de procesos, que serán indispensables para adaptar la gestión del Poder Judicial a su nuevo entorno.

Hoy no hay otra posibilidad que una profunda reforma en la gobernanza y en los modos de operación del Poder Judicial. Ambos desafíos, subrayados por el Tercer Informe, son ineludibles.

1 de abril de 2020.

Capítulo 1

Sinopsis

1

Valoración general

El *Tercer Informe Estado de la Justicia* valora el desempeño del Poder Judicial durante los años más recientes y hasta 2018, según la información disponible hasta el cierre de esta edición (finales de 2019), cuya calidad fue posible verificar. Se analizaron puntualmente los temas seleccionados por el Consejo Académico Asesor de esta iniciativa, después de una amplia consulta.

Durante el período 2016 a 2018, el Poder Judicial experimentó una severa e inusitada crisis política en su gobierno debido a la convergencia de tres eventos, y a la interacción de sus efectos:

- Un escándalo de corrupción pública que involucró a altos funcionarios de la institución, incluido su presidente. Esto produjo jubilaciones anticipadas y sanciones a varios magistrados, incluyendo la destitución de uno. Esta cadena de acontecimientos condujo, además, a un imprevisto y significativo reacomodo en la composición de la Corte Suprema de Justicia.
- La aprobación de leyes de austeridad fiscal por parte de la Asamblea Legislativa como respuesta a la insolvencia en las finanzas públicas. Ello marcó, por una parte, un abrupto final a la larga expansión de la inversión en el Poder Judicial experimentada durante las dos primeras décadas del siglo XXI; por otra, modificó el régimen laboral y de pensiones de la institución. Ambos hechos propiciaron la primera huelga de trabajadores judiciales registrada en el país, fuertes tensiones dentro del Judicial, y entre este y el Poder Legislativo, no resueltas a marzo de 2020.

- El recrudecimiento de las divisiones internas en la Corte Suprema de Justicia en relación con la gestión del gobierno del Poder Judicial. Este proceso dificultó la atención rápida y oportuna al compromiso público de las autoridades institucionales de impulsar reformas en la organización y funcionamiento del Judicial, formulado al calor del escándalo público ya mencionado, situación que intensificó las demandas no satisfechas por cambios en la gobernanza y mejoras en el servicio, tanto de actores internos como de actores externos al Poder Judicial.

Todos estos eventos provocaron un rápido aumento en la exposición del Judicial en medios de comunicación colectiva y en redes sociales, tema que se analiza con mayor profundidad en el **capítulo 7** de este Informe. Esta exposición mediática, junto con la política de transparencia impulsada por la Corte Suprema de Justicia, plantea una inmediatez de las decisiones generales frente a la ciudadanía, que obliga a un mejor manejo de las deliberaciones de los actores y una mayor preparación de sus estrategias de comunicación.

En resumen, la crisis política en el gobierno del Poder Judicial ha creado una coyuntura delicada: una cúpula dividida y, en buena medida, novel, deberá implementar cambios importantes en la gestión, el régimen de empleo y la gobernanza judicial mientras navega por las difíciles aguas de la insolvencia en las finanzas públicas y un previsible recrudecimiento de los conflictos sociales debido al bajo crecimiento económico y los recortes en el gasto público.

Valoración general

Cabe subrayar que esta crisis se desencadenó en el marco de una situación de fondo que ya era compleja para el Poder Judicial.

Por una parte, desde inicios del siglo XX se registra una tendencia decreciente en la confianza ciudadana respecto a la Corte Suprema de Justicia y los tribunales, característica que comparte con la institucionalidad pública y la democracia costarricense en general (**capítulo 7**).

Desde una perspectiva comparada, el país aún mantiene niveles de confianza ciudadana hacia las instituciones públicas más altos que el resto de la convulsa América Latina.

Sin embargo, no solo se han reducido las distancias con respecto a las demás naciones del continente, sino que hoy en día los niveles de confianza no son satisfactorios. Hace dos décadas, el Poder Judicial puntuaba en los rangos más altos de confianza ciudadana. En la actualidad, la población expresa actitudes claramente más escépticas.

Por otra parte, el Judicial venía haciendo frente a las presiones implicadas en la atención de nuevas demandas por la ampliación o mejora de sus servicios, el impulso de reformas procesales en varias jurisdicciones, que supone el manejo de nuevos desafíos de gestión, y los esfuerzos por superar antiguos

déficits en el desempeño judicial, particularmente la mora judicial y el desempeño de los operadores de justicia. Varios de estos problemas internos de gestión fueron ampliamente documentados en los anteriores *Informes del Estado de la Justicia* y son retomados en la presente edición.

Vistos en su conjunto, la crisis política, en el contexto de la pérdida de confianza ciudadana y los problemas internos de gestión, han configurado un escenario multirriesgos para el Poder Judicial. La eventual materialización de uno o varios de estos riesgos podría afectar significativamente el cumplimiento de la misión primordial del Judicial en una democracia.

En efecto, garantizar el derecho humano a la justicia independiente, pronta, cumplida e igual para todas las personas, de manera que los conflictos sociales y políticos se atiendan con apego a las instituciones del Estado democrático de derecho, requiere de amplia legitimidad entre la ciudadanía, el manejo de las tensiones con otros Poderes del Estado y un mejoramiento continuo y generalizado de las capacidades y calidad de las labores del conglomerado judicial. Pero estos, precisamente, son los factores que se vieron afectados en el período analizado.

Uno solo de los eventos que alimentaron la crisis política en el gobierno judicial es, por sí mismo, problemático en cualquier circunstancia. Empero, la presencia simultánea de los tres crea una situación más compleja para el Judicial, no solo debido a la adición de factores problemáticos, sino también por las interacciones entre ellos. En el plano del sistema político, las tensiones entre la Asamblea Legislativa y el Poder Judicial pueden afectar la imagen de ambos Poderes frente a la ciudadanía y crear patrones de conflicto más frecuentes que afecten la gestión de los asuntos de interés público.

En el plano del gobierno judicial, el deterioro convergente de factores configura nuevos riesgos. La persistencia de un estilo de gobierno judicial centralizador, que concentra competencias administrativas y jurisdiccionales en la Corte Suprema de Justicia, es un cuello de botella que dificulta respuestas oportunas a los acuciantes problemas de gestión, lo que abona la caída en el nivel de confianza ciudadana respecto al Poder Judicial. Adicionalmente, la falta de mejoras sustantivas en la celeridad del servicio de justicia atiza, a su vez, los reclamos hacia la institución en un momento en que, por la delicada situación fiscal, tendrá que defender los recursos que recibe.

Sin duda, el Poder Judicial tiene fortalezas históricas que le dan capacidad de maniobra para enfrentar este escenario multirriesgos:

Vistos en su conjunto, la crisis política, en el contexto de la pérdida de confianza ciudadana y los problemas internos de gestión, han configurado un escenario multirriesgos para el Poder Judicial. La eventual materialización de uno o varios de estos riesgos podría afectar significativamente el cumplimiento de la misión primordial del Judicial en una democracia.

Valoración general

- En las últimas décadas, su cúpula se ha caracterizado por un dinamismo reformista: las instituciones del Poder Judicial no son estáticas, y como fue indicado en Informes anteriores, este impulso reformista lo ha distinguido dentro del conjunto de la institucionalidad pública costarricense.
- Pese al freno en la expansión tendencial de los recursos destinados al Poder Judicial a partir del 2018, la inversión en la administración de la justicia sigue siendo alta, por lo cual este Poder cuenta con capacidades institucionales humanas, financieras y logísticas desplegadas en todo el territorio nacional. Esta fortaleza es destacable cuando se compara con sus homólogos en la región latinoamericana.
- Durante el período analizado, por primera vez se identifican iniciativas desde la ciudadanía organizada para avanzar en la modernización judicial, apoyados por un conjunto de medios de comunicación colectiva que hacen eco de las demandas.

En resumen, el *Tercer Informe Estado de la Justicia* reconoce las capacidades y la resiliencia del Poder Judicial frente a la crisis, pero devela el escenario multirriesgos que hoy enfrenta y alerta sobre el peligro de no atender estos riesgos. Las investigaciones sintetizadas en este Informe analizan, desde esa óptica, algunos de los principales problemas del Poder Judicial. Procuran contribuir al diseño e implementación de respuestas oportunas, y basadas en información, a los problemas que identifica, con el fin de acercar la gestión de la administración de la justicia a las demandas ciudadanas en una democracia madura como la costarricense.

A partir de la evidencia recopilada en los seis capítulos que componen el *Tercer Informe Estado de la Justicia*, se presentan cuatro mensajes claves que resumen los principales hallazgos de esta edición:

- La crisis política de la Corte Suprema no frenó el impulso reformista “desde arriba” en el Poder Judicial.
- El gobierno judicial ha sido excluido sistemáticamente del impulso reformista.
- Las reformas procesales en jurisdicciones específicas exhiben resultados mixtos, pero no impactan de manera positiva los indicadores de gestión macro del Poder Judicial.
- La innovación en la generación y análisis de datos puede ser una estrategia efectiva para mejorar el desempeño del Poder Judicial.

En el resto del presente capítulo, cada uno de estos mensajes se desarrolla en una sección por separado. En cada una de ellas se expone la evidencia relevante que lo fundamenta, tomada, según la necesidad del relato, de uno o varios de los capítulos del Informe. Para guiar la lectura de quien se interese en conocer más en profundidad los asuntos tratados en cada mensaje, en la redacción se indica el capítulo de referencia y en unos cuadros de texto se mencionan las fuentes de información primaria que se utilizaron como base para el análisis.

El Poder Judicial tiene fortalezas históricas que le dan capacidad de maniobra para enfrentar este escenario multirriesgos.

CAPÍTULO 1

Sinopsis

Primer mensaje:
La crisis política de la Corte Suprema no frenó el impulso reformista “desde arriba” en el Poder Judicial

Durante el período de crisis política en su gobierno, el Poder Judicial mantuvo el impulso reformista que, desde los años noventa del siglo pasado, dio origen a varias olas de modernización (PEN, 2015). En el período bajo análisis, se continuó con el diseño e implementación de una amplia variedad de iniciativas, tanto legales como administrativas, orientadas a mejorar la oportunidad, cobertura y calidad de los servicios que presta la institución.

Al igual que en las décadas anteriores, en años recientes la Corte Suprema de Justicia ha sido el origen principal de dichas reformas, característica que denota lo que el Informe denomina el estilo magistrado-céntrico de gestión, o reformismo “desde arriba”.

En el presente Informe se analizó con mayor profundidad este impulso reformista, aportando nuevo conocimiento sobre lo ocurrido en las últimas tres décadas y ampliando la información hasta cubrir los años más recientes. En concreto, se estudiaron dos ámbitos:

- La legislación aprobada por la Asamblea Legislativa en el período 1990-2018, referida a las competencias asignadas al Poder Judicial. Este examen tuvo como propósitos: documentar la fuerte expansión de funciones que, por vía legal, se otorgaron a este Poder; realizar una primera aproximación acerca de las consecuencias estructurales sobre el presupuesto y funcionamiento de la institución, y determinar el papel (proactivo o reactivo) que la Corte Suprema de Justicia cumplió en este proceso.

- Las reformas procesales aprobadas en la última década (penal, laboral y contencioso administrativo), desde su diseño hasta la implementación y resultados. Estos estudios de caso permitieron conocer mejor los modos en los que, una vez aprobada por el Poder Legislativo, el Judicial implementa una reforma y aborda, de manera preliminar, sus consecuencias sobre la gestión interna de los asuntos judiciales.

Ambos estudios permiten concluir que el reformismo “desde arriba” ha estado asociado a una importante debilidad: la desconexión entre, por una parte, los procesos de diseño del cambio en las normas legales, y, por otra parte, los procesos de planificación de los ajustes operativos en la organización interna, inversión de recursos y gestión del personal que tiene el nuevo diseño legal. Mientras que la inversión pública en el sistema de justicia aumentó fuerte y sostenidamente, como lo hizo entre 2000 y 2018, esta desconexión no fue crítica, pues el Judicial siempre podía destinar (algunos) nuevos recursos para atender la implementación de las reformas. Sin embargo, a partir de 2018, en el marco de la austeridad fiscal, la desconexión entre el cambio legal y el cambio operativo se ha convertido en un desafío institucional de gran envergadura.

Fuentes de información

Referencia al web:

Base de datos de competencias asignadas al Poder Judicial mediante aprobación de leyes.

Período: 1990-2018.

Unidad de análisis: artículo de las normas.

Registros totales: 1.034.

Autor: Daniel Castillo, con la colaboración del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa.

El reformismo ha ampliado sustantivamente las competencias del Poder Judicial

En el período 1990-2018 la Asamblea Legislativa promulgó 114 nuevas leyes que modificaron la organización, competencias o funcionamiento del Poder Judicial (Castillo, 2019; capítulo 4). De estas, poco más de una tercera parte (42) fue catalogada como legislación de alto impacto, pues tuvo amplios efectos sobre la institución (Macaya, 2019).

Entre las leyes de alto impacto pueden mencionarse: la Ley de creación de tribunales superiores (1993), el Código Procesal Penal (1996), la Ley de Justicia Penal Juvenil (1996), el Código Notarial (1998), el Código Procesal Contencioso Administrativo (2006), la Ley de Protección a víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal (2009), y la Reforma Procesal Laboral (2015). Los tres códigos procesales mencionados se presentan más adelante y se analizan con detalle en el capítulo 4.

La legislación reciente ha estado menos dirigida al área de la gestión administrativa o de gobierno judicial. A diferencia de las leyes de alto impacto, el reformismo en el ámbito administrativo se concentró en la década de los noventa, sin volver a aparecer como tema importante en los años recientes. De hecho, las leyes más

destacadas en el área administrativa se aprobaron en esa época: la Ley de Reorganización del Poder Judicial (1997), la Ley Orgánica del Poder Judicial (1993) y la Ley Orgánica del Ministerio Público (1994).

Un conteo de las competencias que, en conjunto, la nueva legislación definió al Poder, arroja una amplia y detallada agenda. En efecto, durante el período 1990-2018 el Congreso agregó 1.034 nuevas funciones al Poder Judicial. La base de datos elaborada para este Informe permitió identificar que el 68,1% de estas nuevas competencias están dirigidas al ámbito jurisdiccional (salas, tribunales y juzgados), pues se refieren a reformas procesales, creación de nuevas jurisdicciones o delitos (Castillo, 2019).

Si el análisis se realiza por la periodización de “olas reformistas” presentada en la anterior edición del Informe, es posible apreciar que la principal ampliación de funciones ocurrió durante la primera ola, correspondiente a los años de fin y principio de siglo (gráfico 1.1). No obstante, en los años más recientes el activismo reformista persistió: en el período 2016-2018 se agregaron cerca de 26 nuevas funciones al Poder Judicial.

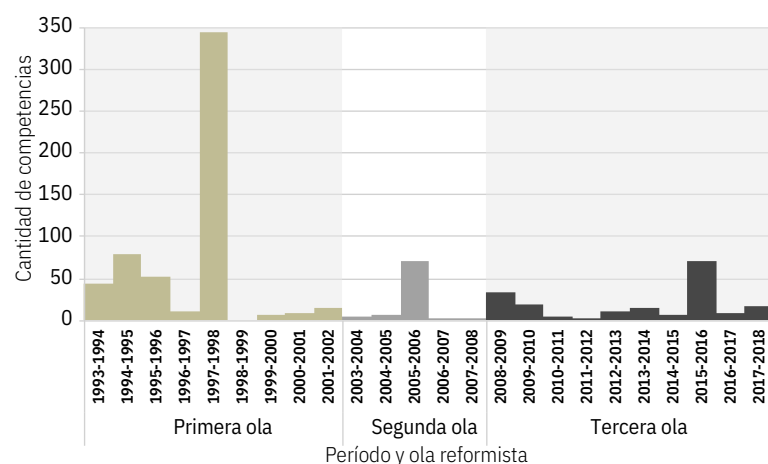
El examen pormenorizado de la legislación reformista del Poder Judicial arroja un dato clave: la ampliación de funciones encargadas a la institución proviene, en su gran mayoría, de legislación que no identifica recursos específicos para ejecutarse (Castillo, 2019). Efectivamente, 34 de las 42 leyes de “alto impacto” (81%) no contenían una previsión específica del costo adicional implicado en su implementación, ya sea a partir de la identificación de nuevas fuentes de ingreso, o de una reasignación presupuestaria (gráfico 1.2). Solo en dos leyes el legislador previó la creación de una fuente de ingreso para financiar las nuevas funciones, y en seis adicionales efectuó una reasignación de recursos presupuestarios con el fin de cubrirlas.

Estas leyes sustantivas sin financiamiento explícito se denominan “promesa democrática sin sustento” en los informes *Estado de la Nación*. Esto quiere decir que los recursos requeridos para implementar las reformas se han subsumido en el crecimiento del presupuesto institucional, dado que ni las autoridades judiciales proponentes ni el legislador les asignaron una fuente de recursos específicos.

La participación de la Corte Suprema en la aprobación de las leyes que afectan a la institución ha sido central. De las 42 leyes de alto impacto, tres cuartas partes fueron gestadas, directa o indirectamente, desde la cúpula judicial. Aun las once iniciativas que no se gestaron en la institución, en última instancia, tuvieron que pasar por la aprobación de la Corte como parte de la consulta obligatoria que la Asamblea Legislativa

Gráfico 1.1

Nuevas competencias del Poder Judicial^{a/} asignadas por ley, según período legislativo y ola reformista. 1993-2018



a/ Competencia se define como una afectación en las atribuciones u obligaciones del Poder Judicial, incluidas en un artículo de una ley. Un mismo artículo puede tener varias competencias. Se incluye un total de 834 nuevas competencias aprobadas en el período 1993-2018. Las restantes competencias fueron previas a estos años.

Fuente: Elaboración propia con datos de Castillo, 2019.

debe hacerle en las leyes que le afecten (capítulo 4). Se refuta, por tanto, la percepción de que el órgano legislativo es el responsable de imponer nuevas competencias al Judicial de manera inconsulta (gráfico 1.2).

En síntesis, en la ampliación de la promesa democrática sin sustento presupuestario –una característica central del reformismo judicial–, la Corte Suprema de Justicia no solo ha sido un actor protagonista, sino el principal.

Es preciso recordar que las fuentes de financiamiento de las reformas judiciales han sido de distinta índole. Para la ejecución de las dos primeras olas reformistas hubo financiamiento externo mediante dos préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cuya ejecución finalizó en 2013. Sin embargo, el peso principal del costo de la implementación de las reformas fue atendido por medio del presupuesto judicial, que creció rápidamente hasta 2017 y permitió la ejecución y seguimiento de los procesos de modernización (gráfico 1.3).

En efecto, durante estas dos primeras décadas del siglo el Poder Judicial expandió sus capacidades institucionales, de índole presupuestaria, organizacional y de personal, según lo demuestran los siguientes indicadores (capítulo 5):

- duplicó su personal (de cerca de 6.180 personas a inicios de siglo, a 12.579 en 2018),
- la inversión per cápita en justicia aumentó de \$32,2 en 2000 a \$168,4 en 2018,
- se crearon nuevas jurisdicciones para atender materias que anteriormente no se judicializaban,
- y se abrieron nuevas oficinas hasta alcanzar, en la actualidad, un total de 846 despachos, constituyéndose, de ese modo, en una de las instituciones públicas con mayor capacidad de cobertura territorial.

Fuentes de información

Referencia al web:

Cuadro de indicadores de gestión judicial.

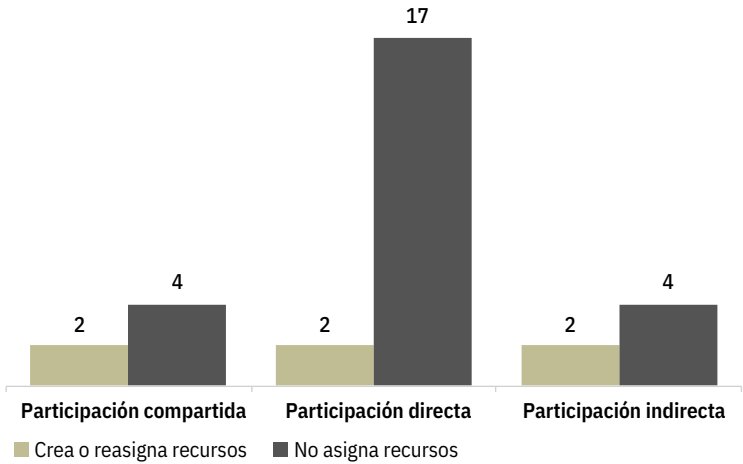
Período: 1990-2018.

Contiene 18 indicadores de gestión comparables.

Autor: Emilio Solana, con la colaboración de la Dirección de Planificación del Poder Judicial.

Gráfico 1.2

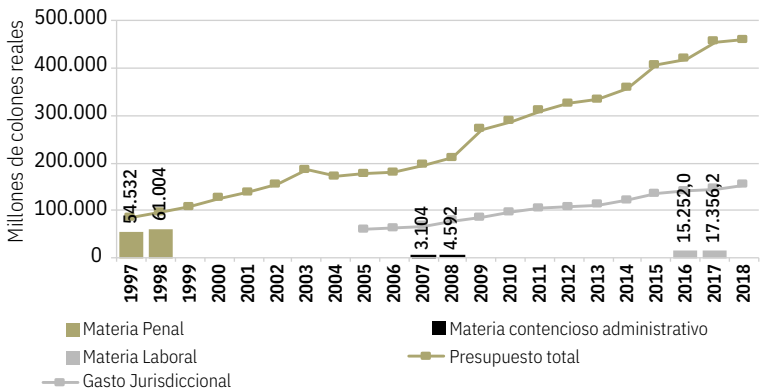
Leyes relevantes aprobadas^{a/}, según participación^{b/} de la Corte Suprema y, asignación de contenido presupuestario. 1990-2018



a/ Una ley relevante o de alto impacto se refiere a aquellas que crearon o reformaron jurisdicciones, o que crean más de 10 competencias nuevas. Aquí se incluyen 31 leyes de alto impacto en las que el Poder Judicial tuvo alguna participación; en las restantes 11 no fue partícipe durante su proceso de elaboración.
b/ Participación directa es cuando el Poder Judicial gestionó la ley; indirecta, cuando fue invitado a aportar o consultado directamente; y compartida, cuando la ley se generó en un grupo interinstitucional donde el Poder Judicial era un actor más.
Fuente: Elaboración propia con datos de Macaya, 2019.

Gráfico 1.3

Evolución del presupuesto real aprobado al Poder Judicial, gasto en el ámbito Jurisdiccional y los costos en las materias penal, contencioso administrativo y laboral a inicios de las reformas respectivas^{a/}. 1997-2018 (millones de colones reales)^{b/}



a/ Los costos corresponden a los dos primeros años de entrada en vigencia de la reforma procesal respectiva.
b/ Cifras deflactadas con el índice de precios al consumidor (IPC), año base 2015.
Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, varios años y Solana, 2019.

Ello significa que, si bien el Poder Judicial propulsó una ampliación de sus funciones, la cual fue aprobada por la Asamblea Legislativa sin tener una clara idea de las implicaciones presupuestarias de los nuevos mandatos. Posteriormente, se procuró subsanar esa falta de especificación por la vía de una fuerte expansión del presupuesto judicial. En otras palabras, aunque el sistema de justicia contó con una cantidad de recursos cada vez mayor durante el presente siglo, no estuvo claro si tales recursos eran suficientes para atender las nuevas funciones asignadas o si estaba obligado a invertir los recursos adicionales que tenía a disposición en esas nuevas tareas.

A partir de 2018 la situación cambió drásticamente. El crecimiento presupuestario se desaceleró y hoy el Judicial tiene un margen mínimo para financiar las nuevas tareas que se le encomienden. Ejemplos puntuales de este nuevo escenario restrictivo son los siguientes: a inicios de 2018, no pudo establecer la nueva jurisdicción especializada en crimen organizado creada por la Ley 9481 (Macaya, 2019); la Comisión de Transparencia del Poder Judicial presentó un conjunto de propuestas para fortalecer las áreas anticorrupción, por lo cual solicitó recursos adicionales en un presupuesto extraordinario que fue rechazado por el Ministerio de Hacienda, aduciendo que la institución no cumplía con las restricciones fiscales; finalmente, las reformas más recientes –como la Agraria, que fue aprobada en 2019–, no contaron con asignación de presupuesto adicional. Esta estrechez fiscal limita directamente la aprobación de nuevas reformas, a la vez que dificulta la implementación y el seguimiento de aquellas que, aunque aprobadas, no se han desplegado en su totalidad.

Estudios de caso reafirman el estilo magistrado-céntrico de las reformas

El análisis de las reformas procesales (penal, contencioso administrativo y laboral) efectuado para este Informe no solo permitió identificar las características centrales de los procesos mediante los cuales se aprueban cambios sustantivos en la organización, sino también comprender el funcionamiento de áreas enteras del sistema de justicia. Los tres casos fueron propuestos por la Corte con objetivos similares: acercar la administración de la justicia a la ciudadanía (se habló de “humanizar” la justicia), mejorar la duración y la calidad de las resoluciones y promover mecanismos alternativos de resolución de controversias. Recientemente, también se implementaron la reforma procesal Civil (2018) y la Agraria (2019).

El estudio pormenorizado de los nuevos códigos procesales permitió reafirmar que este reformismo se impulsa “desde arriba”, en la cúspide de la institución, y

a partir de un estilo “magistrado-céntrico”. Este estilo se caracteriza por lo siguiente: un integrante de la Corte, o un grupo pequeño de magistrados y magistradas, asume un tema y apadrina una innovación específica, sin cuyo impulso sería imposible dar marcha al proceso de elaboración y aprobación en Corte, instancia que regularmente acoge las iniciativas propuestas por sus integrantes sin mayores cambios. Durante la elaboración de la reforma, el impulsor o impulsora comparte o coordina mínimamente con otras dependencias o comisiones judiciales. Por esta desconexión, justamente, se suelen pasar por alto las condiciones institucionales requeridas para su implementación, y es hasta cuando está diseñada o incluso aprobada, que los niveles técnicos burocráticos se incorporan en el proceso.

Las reformas procesales más recientes, como la Laboral y la Civil, se han elaborado tomando en cuenta las lecciones aprendidas y han intentado superar la desconexión con las dependencias técnicas a través de dos acciones puntuales: por un lado, la elaboración previa de planes de ejecución y capacitación y, por otro, la elaboración de presupuestos aproximados en conjunto con los departamentos técnicos. Pese a ello, el estilo de gestión vertical “desde arriba” siguió dándose y, por ejemplo, los magistrados y magistradas promotores se dedican personalmente a dar las capacitaciones sobre los nuevos códigos. Si bien este impulso personal es imprescindible en el modelo actual, ha hecho que las acciones queden compartimentadas en áreas específicas, con lo cual sus resultados positivos no agregan valor al desarrollo de una visión estratégica compartida, que cambie el trazo del conglomerado en su conjunto (capítulo 4).

La desconexión de origen entre los esfuerzos de modernización jurídicos y los cambios que se requieren en el nivel de gestión institucional dificulta la implementación de la reforma en todo su potencial. Un ejemplo claro de ello es la disponibilidad del recurso humano judicial para efectuar el cambio deseado.

Para este Informe se efectuó un estudio sobre un indicador que mide la disponibilidad de personal para llevar a cabo las funciones encomendadas al Poder Judicial: la estabilidad en el puesto. Si una buena parte del personal asignado a un área de trabajo está, en efecto, laborando en ella, puede contarse con él para planificar o implementar un cambio en la organización o en el funcionamiento de los servicios. En cambio, si dicho personal tiene alta movilidad, los esfuerzos por crear una nueva rutina de trabajo se diluyen.

A partir del análisis efectuado, se constató que en el Poder Judicial el movimiento del personal es permanente y muy elevado, lo cual limita cualquier estrategia para la implementación de las reformas judiciales.

Fuentes de información

Base de datos de movimientos de personal del Poder Judicial.

Período: 2004-2018.

Unidad de análisis: movimientos por persona.

Registros totales: 489.905.

Autor: Ariel Solórzano, 2019, con la colaboración del Departamento de Gestión Humana del Poder Judicial.

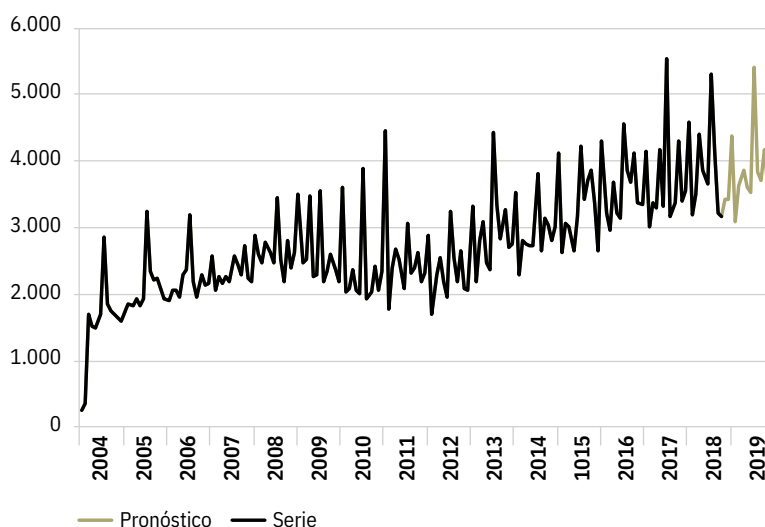
Son muy frecuentes los casos de operadores judiciales que en cuestión de pocos días cambian de funciones y lugar de trabajo. En específico, se registraron medio millón de movimientos de personal en los últimos diez años, únicamente considerando los puestos de las personas del ámbito jurisdiccional. Algunos meses “pico” generan hasta cinco mil movimientos al mes, y coinciden con las festividades y vacaciones del sistema educativo (gráfico 1.4) (**capítulo 5**). A pesar de sus efectos directos, la alta rotación del personal ha sido ignorada por las estrategias de reforma, que parten del supuesto de un personal estable y especializado.

El estilo magistrado-céntrico se extiende más allá de las reformas procesales y también se aplica al ámbito de las políticas judiciales, proyectos y comisiones. En 2018, específicamente, se contabilizaron 41 comisiones dependientes de la Corte Plena y otro tanto similar de comisiones dependientes del Consejo Superior, que siguen vigentes en la actualidad (Poder Judicial, 2019a).

En un área específica, la prevención de la corrupción dentro del conglomerado judicial, también se constató esta dispersión (gráfico 1.5). Una sistematización de iniciativas en esa área concluyó que la Corte Suprema ha creado o reformado sustancialmente al menos catorce instancias especializadas y ha aprobado una gran cantidad de iniciativas destinadas a aumentar la transparencia y la ética, en algunas de las cuales es un referente internacional, como la política de participación ciudadana o de justicia abierta. No obstante, son esfuerzos que no se han desplegado en toda la institucionalidad, debido a que funcionan como archipiélagos –dirigidos por magistrados y magistradas–, con una sostenibilidad precaria en función del interés de cada uno y como mecanismos ad hoc, paralelos a la administración; además, compiten por recursos muy

Gráfico 1.4

Cantidad mensual de acciones de personal en el ámbito jurisdiccional^{a/}. 2004-2019

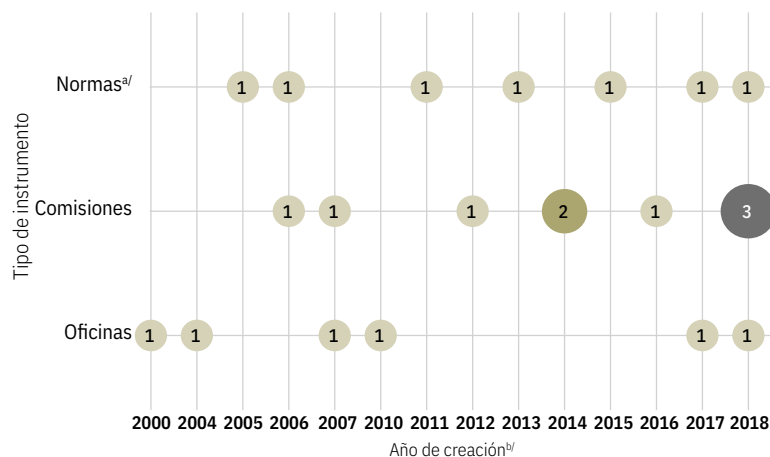


a/ Realizado mediante un análisis de series de tiempo que permite conocer patrones de comportamiento en el largo plazo, medir efectos de algún cambio estructural y hacer proyecciones a partir del conocimiento acumulado.

Fuente: Solórzano, 2019.

Gráfico 1.5

Creación de instrumentos de control interno, por tipo. 2000-2018



a/ Se refiere a instrumentos o documentos aprobados como Códigos de Ética, políticas judiciales, o planes estratégicos.

b/ Se excluyen los años en los cuales no se crearon instrumentos de control interno.

Fuente: Elaboración propia con base en Saénz y Villarreal, 2019.

escasos que limitan sus resultados (**capítulo 2**).

Siguiendo ese mismo modelo “desde arriba”, en 2017, en respuesta a la crisis política del gobierno judicial, la Corte Plena aprobó una propuesta para implementar “*determinadas medidas puntuales en aras de modernizar el Poder Judicial y fortalecer los parámetros que garantizan su independencia y correcto funcionamiento*” (Poder Judicial, 2020a). Estas áreas se constituyeron en mesas urgentes de trabajo y cada una propuso una serie de mejoras en diez áreas estratégicas (cuadro 1.1); sin embargo, el método de discusión y aprobación de las propuestas en Corte ha dificultado logística y políticamente la concreción de los productos prometidos.

Para el cierre del proceso de elaboración de este Informe, y mediante la información disponible en la página web, se registra un total de treinta productos propuestos en todas las mesas de trabajo. Del total de productos prometidos se han entregado veintiséis para su discusión en Corte, y se han aprobado siete. Entre los productos aprobados se encuentra la Ley para la Carrera Fiscal del Ministerio Público, que regula procedimientos de reclutamiento, selección, nombramiento y promoción. El documento se encuentra en la agenda de la Asamblea Legislativa.

Segundo mensaje: El gobierno judicial ha sido excluido sistemáticamente del impulso reformista

El gobierno judicial es el conjunto de personas y entidades encargadas de la organización, la definición de políticas y lineamientos y el manejo de recursos del Poder Judicial. El artículo 156 de la Constitución Política asigna esta responsabilidad a la Corte Suprema de Justicia, sin embargo, la gobernanza no es responsabilidad exclusiva de la Corte, pues cuando esta requiere de cambios legales, la instancia facultada para aprobarlos es la Asamblea Legislativa. Además, el Congreso mantiene su potestad en un ámbito clave de la gobernanza judicial: el nombramiento de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia.

Este Informe denomina como “dominios reservados”¹ a los ámbitos del gobierno judicial que, pese al intenso reformismo que caracteriza al Poder Judicial,

► Cuadro 1.1

Estado de los productos propuestos en cada comisión de reformas urgentes al Poder Judicial

Comisiones	Productos		
	Propuestos	Entregados	Aprobados
Establecimiento de la carrera fiscal y requerimientos en la presentación del informe anual del Fiscal General	2	2	1
Reforma a la carrera judicial	3	3	0
Carrera de la defensa pública	2	2	0
Inicio y procedimiento para un diálogo permanente con la sociedad civil	3	3	0
Selección de magistrados y magistradas con garantía de independencia e idoneidad técnica y ética	3	3	0
Evaluación del desempeño	3	3	1
Reforma al régimen disciplinario	7	7	3
Protocolos de conducta para el personal judicial	2	2	2
Plan de reforma integral y estructural del proceso penal y lucha contra la corrupción	4	0	0
Plan para concentrar a la Corte Plena en la atención de aspectos macro de gobierno y definición de políticas generales	1	1	0

Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, 2020a. Consultado en el mes de febrero.

¹ El concepto de “reserved domains” fue planteado originalmente por Valenzuela (1990), para referirse a los acuerdos políticos que durante las transiciones a la democracia dejaban sin modificaciones ciertos legados de los regímenes autoritarios, incluyendo, entre otros aspectos, la impunidad para quienes violaron los derechos humanos. De manera similar, Garretón (1994) se refiere a “enclaves autoritarios” para denominar ciertos núcleos temáticos que no se afectaron por las transiciones a la democracia, por ejemplo, las restricciones institucionales presentes en la Constitución y otras normativas, la mantención de núcleos autoritarios en el ejército y el problema de las violaciones a los derechos humanos cometidas bajo el régimen militar.

perviven sin ningún cambio desde hace décadas y han sido identificados como problemáticos, tanto por actores institucionales como por la sociedad en general. Se trata de temas que están bloqueados a intentos sustantivos de reforma, pues los tomadores de decisión se resisten a realizar acciones transformadoras que modifiquen significativamente la situación actual. Algunas de estas áreas cuentan con diagnósticos y propuestas, pero en otros casos ni siquiera ha sido posible someterlas a discusión.

Esta edición del Informe se enfoca en analizar dos “dominios reservados” que habían sido tratados, con distinta profundidad, en ediciones anteriores:

- El sistema de nombramientos de magistrados y magistradas por parte de la Asamblea Legislativa. En el episodio de crisis política examinado al inicio del capítulo, se puso en evidencia el efecto que pueden producir los nombramientos de magistraturas sobre la credibilidad y funcionamiento de la institucionalidad judicial.
- La concentración de funciones de gestión administrativa y política en la Corte Suprema de Justicia. Este tema ha sido reiteradamente planteado como un “cuello de botella” del gobierno judicial, cuyos efectos sobre la eficiencia y eficacia del funcionamiento del sistema de justicia se magnifican en tiempos de crisis.

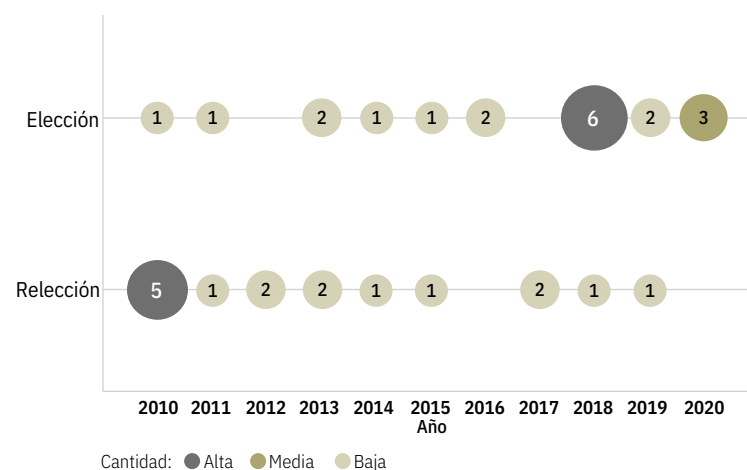
La principal conclusión de los estudios sobre ambos dominios reservados es que la severa crisis política en el gobierno judicial no fue lo suficientemente intensa como para despejar el camino de la reforma a estos ámbitos.

Negociaciones políticas desbloquearon nombramientos pendientes de la Corte sin reformar el sistema de nombramiento de magistrados

El 2018 fue un año crítico para la Corte Suprema de Justicia. No solo enfrentaba una crisis política, sino que las vacantes en su integración estaban afectando sensiblemente la operación de esta instancia y amenazando la operación de al menos dos de sus Salas. En la elección del actual presidente de la Corte participaron 10 magistrados suplentes (de los 22 integrantes), debido a las plazas en propiedad que no se habían nombrado. En ese mismo año, en la Sala Tercera solamente quedó un magistrado propietario, quien además estaba suspendido dos meses a raíz del caso del “Cementazo”. En medio de los cuestionamientos por ese mismo caso, un magistrado fue destituido y dos se acogieron a la

Gráfico 1.6

Cantidad de nombramientos de magistrados y magistradas en propiedad. 2010-2020^{a/}



a/Datos disponibles a febrero del 2020, cuando se completaron los nombramientos pendientes.

Fuente: Elaboración propia con información de la base datos de nombramiento de magistrados y magistradas del PEN, 2020.

pensión. Uno de sus integrantes se había pensionado desde 2017 y la Asamblea no había llenado esa vacante en 18 meses.

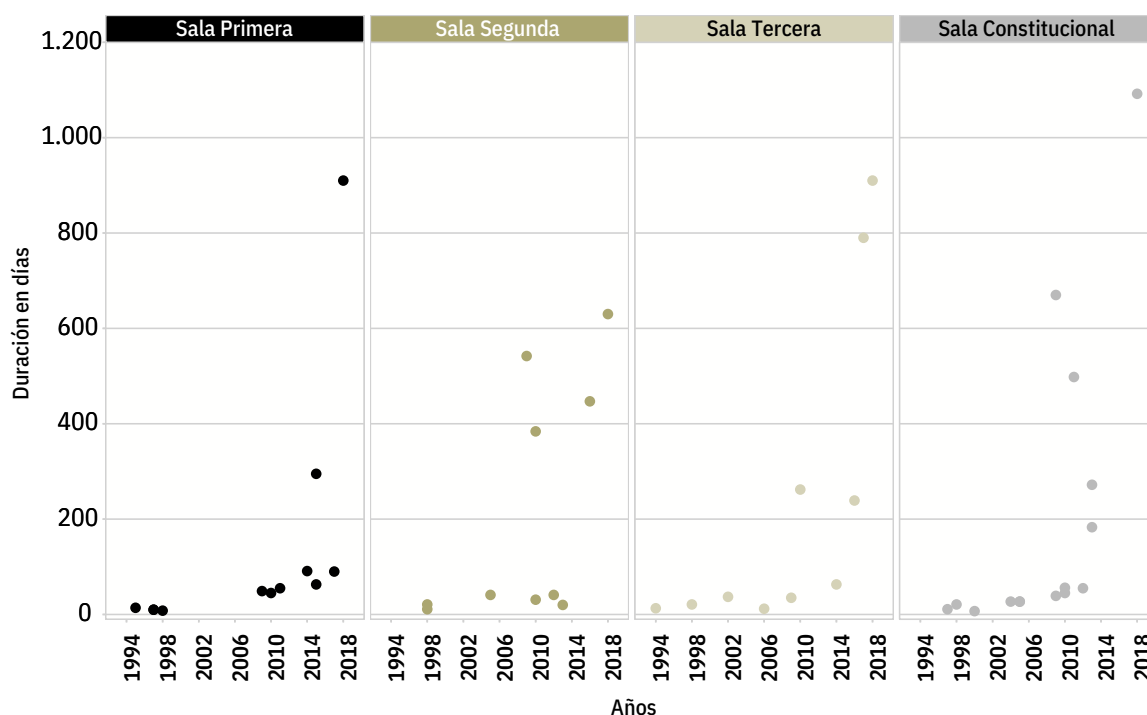
Por su parte, la Sala Constitucional tenía dos puestos propietarios vacantes por jubilación, por lo cual esta instancia indicó que varios votos de alto perfil no podían ser resueltos hasta que su integración no estuviera completa con propietarios. Aunado a ello, varias Salas tenían puestos de magistrados suplentes sin nombrar o con un plazo cercano de vencimiento.

La entrada en funciones de una nueva Asamblea Legislativa, en 2018, y la acumulación crítica de nombramientos pendientes desbloqueó el sistema de elección de magistrados. En el contexto de un clima de acuerdos políticos que prevaleció en la Asamblea Legislativa entre 2018 y 2019 (PEN, 2019), los partidos finalmente levantaron los vetos recíprocos y procedieron a completar los nombramientos pendientes: en 2018, la Asamblea Legislativa nombró siete magistraturas, y entre finales de 2019 e inicios de 2020 nombró otros seis (por elección o reelección) (gráfico 1.6). Una hipótesis por comprobar es si la existencia de un “paquete” de nombramientos permitió un equilibrio en las preferencias partidarias por ciertos candidatos, de manera tal que las principales fuerzas lograron obtener, en algunos casos, sus objetivos, y también permitieron a otras lograr los suyos.

A corto y mediano plazo este tema volverá a cobrar

► Gráfico 1.7

Duración de nombramientos de magistraturas, según salas. 1994-2018



a/ Cada punto representa un proceso de nombramiento nuevo o por reelección en la Asamblea Legislativa.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de magistrados del PEN, 2020.

relevancia, puesto que doce magistrados y magistradas en propiedad ya cumplen con los requisitos para acogerse a la jubilación y un tercio están cercanos a que venza su período de nombramiento, razón por la cual, en caso de querer reelegirse, también deberán contar con la voluntad legislativa. Por ello, este Informe dio un énfasis especial al examen del comportamiento de la Asamblea Legislativa en tiempos ordinarios, partiendo de que el clima de acuerdo político visto en 2018-2019 fue excepcional.

El súbito dinamismo legislativo en el nombramiento de magistraturas no alteró un dato fundamental: el sistema de elección no fue modificado. Así, las votaciones legislativas durante todo el proceso de selección de magistraturas, desde la valoración en la Comisión Permanente Especial de Nombramientos (CPEN) y hasta la votación final en el plenario, siguen siendo secretas. El plenario puede votar por candidatos “de última hora” no recomendados por la CPEN; además, la recién incluida metodología de evaluación de atestados que emplea la CPEN para seleccionar una terna mantuvo un fuerte componente de arbitrarie-

dad, al otorgarle un 40% a una entrevista, que se asigna sin motivación o fundamentación. En resumen, se ha constatado que a la hora de elegir magistrados reinan la opacidad y la falta de rendición de cuentas por parte de los congresistas y los partidos a los que pertenecen, situación que impide garantizar nombramientos basados en atestados e idoneidad.

Desde una perspectiva más amplia, entre el año 2014 y hasta inicios de 2020, la Asamblea Legislativa tramitó 21 nombramientos de magistrados y magistradas (elecciones y reelecciones), aproximadamente una quinta parte de los realizados desde 1989 (capítulo 7). Sin tomar en consideración la excepcional diligencia mostrada por la Asamblea Legislativa en 2019 y 2020, cabe indicar que, en el quinquenio 2014-2018, el tiempo promedio para llevar a cabo estos nombramientos había crecido más de cinco veces con respecto al período 1989-2013 (gráfico 1.7).

Este comportamiento evidencia que, si no se está en una coyuntura excepcional, la fragmentación partidaria en el legislativo se asocia con una creciente dificultad para nombrar magistraturas. Estos dilata-

dos plazos se dieron pese a que en el artículo 163 de la Constitución Política se establece que *“la elección y reposición de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia se harán dentro de los treinta días naturales posteriores al vencimiento de su período respectivo o de la fecha en que se comuniquen que ha ocurrido la vacante”* (capítulo 7).

Una novedad documentada en esta nueva edición del Informe es el creciente activismo ciudadano organizado y una mayor cobertura de los medios de comunicación en los procesos de selección de magistrados. Entre mayo de 2012 y julio de 2019 se presentaron once proyectos de ley para modificar el procedimiento de elección de las magistraturas, se dio seguimiento por medio de paneles ciudadanos independientes a la Comisión Permanente Especial de Nombramientos y se presentaron tres recursos ante la Sala Constitucional –sobre los concursos–, los cuales fueron rechazados².

También se han presentado múltiples propuestas elaboradas por distintos especialistas y grupos ciudadanos organizados, y en el 2019 se recibió un llamado de atención del Relator Especial de Naciones Unidas para la Independencia de Magistrados y Abogados (capítulo 7). Pese a todo ello, no ha habido voluntad en la Asamblea Legislativa para aprobar reformas legales y procedimentales que permitan acercar al país a las mejores prácticas internacionales.

No todos los planteamientos para reformar el sistema de elección de magistrados han estado, sin embargo, encaminados hacia el fortalecimiento institucional. En dos ocasiones la Asamblea Legislativa intentó remover jueces de la Corte Suprema, utilizando como justificación el desacuerdo con sus resoluciones, lo que generó fuertes reacciones por parte de distintos actores de la sociedad. Ninguno de los intentos prosperó.

Al menos uno de los proyectos de ley para reformar el sistema (expediente 20983, admitido para discusión en octubre de 2019) plantea reducir a cinco años el período de nombramiento y modificar la forma de reelección, de manera que se requieran dos tercios de votos afirmativos para mantenerse en el puesto por una única vez. Esto contraviene los principios de estabilidad en el cargo de la magistratura e independencia judicial.

Finalmente, la Corte Suprema no ha revisado las propuestas realizadas por el grupo de trabajo de reformas urgentes al que se le encomendó elaborar recomendaciones para los procesos de nombramientos de magistraturas propietarias y suplentes. Desde el 2018, este grupo entregó una serie de productos para discutir

y aprobar en Corte, pero hubo una votación dividida y no se logró llegar a un acuerdo. Transcurridos más de dos años de funcionamiento, esos grupos han perdido dinamismo y solo se han aprobado siete de los treinta productos prometidos por la Corte Suprema (cuadro 1.1; capítulo 4).

La Corte Suprema de Justicia sigue funcionando simultáneamente como una junta directiva y una gerencia colegiada del Poder Judicial

A lo largo del presente siglo, un segundo dominio reservado a las olas reformistas ha sido el de las funciones de gobierno judicial a cargo de la Corte Suprema de Justicia. En esta tarea, la Corte es apoyada por una serie de órganos técnicos. Además, comparte la responsabilidad con los órganos auxiliares que tienen autonomía funcional: el Ministerio Público, la Defensa Pública y el Organismo de Investigación Judicial. Todo ello configura un esquema jerárquico vertical, en el cual la Corte se encarga directamente de muchas funciones administrativas, tanto las de carácter estratégico –como el presupuesto y la definición de políticas institucionales–, como aquellas referidas a la micro administración o rutinarias de la administración activa (gráfico 1.8).

Por esta razón, el presente Informe afirma que la Corte Suprema de Justicia, además de ser la máxima instancia jurisdiccional, funciona simultáneamente como una junta directiva –a cargo de aprobar las políticas que lo rigen–, y como una gerencia colectiva del conglomerado institucional, pues sus integrantes se involucran directamente en la dirección de los asuntos administrativos ordinarios del Poder Judicial.

En el *Segundo Informe Estado de la Justicia* se dedicó un capítulo al tema de la concentración de poder en la Corte Suprema de Justicia, cuyos hallazgos se reiteran en el seguimiento realizado para esta edición (capítulo 5). Este modelo de gestión ya no se adecúa a las necesidades de una institucionalidad judicial que ha crecido en tamaño y complejidad, sin haber aprobado un cambio de su gobernanza, e impide las mejoras de gestión del conglomerado judicial.

Según la literatura, este tipo de arquitectura institucional limita la eficacia de los controles internos, esenciales en una democracia, pues la línea divisoria entre los órganos que presiden, ejecutan y evalúan es poco clara, lo cual afecta el sistema de pesos y contrapesos internos (¿quién controla a los controladores?; Ríos, 2012, Ginsburg y Garoupa. 2009).

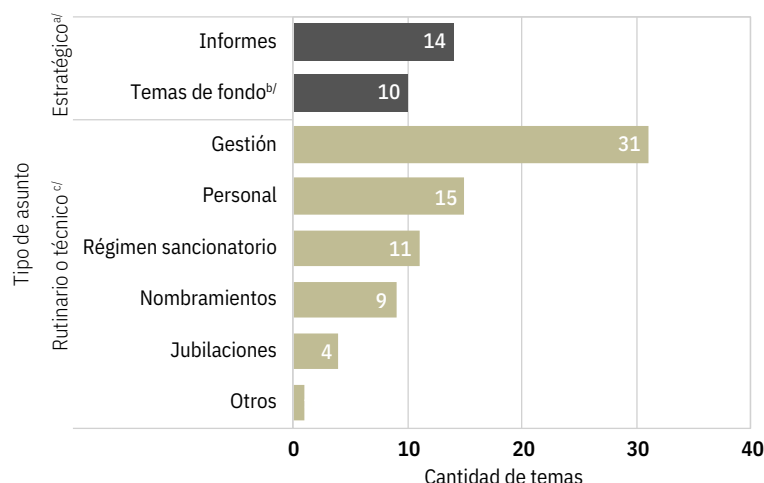
2 Para mayores detalles sobre el fondo de los votos véase el expediente 19-016721-0007-CO, Voto 2019-020183 de la Sala Constitucional.

La concentración de funciones jurisdiccionales y administrativas tiene repercusiones en la independencia judicial externa e interna. Así, por ejemplo, en cuanto a la independencia externa de otros poderes y grupos extra judiciales, un líder autoritario se le hará más fácil controlar el Poder Judicial, pues con solo lograr el control de una mayoría de la cúpula judicial tendrá el manejo de todo el conglomerado. Cuando se acumulan en la Corte, directa o indirectamente, las labores de nombramiento, disciplinarias y de recursos sobre las personas, se posibilita que la autoridad ejercida por jueces superiores al personal debilita la independencia judicial interna, entendida como la posibilidad de que los operadores judiciales actúen sin presiones o influencias indebidas más allá que la aplicación de la ley (Naciones Unidas, 1995).

En este capítulo inicial se presentan dos evidencias de la concentración de funciones políticas y administrativas en la Corte Suprema de Justicia: por una parte, los temas tratados en las sesiones de la Corte Plena y, por otra, el involucramiento de las y los magistrados en instancias a cargo de funciones ejecutivas.

► Gráfico 1.8

Temas tratados por la Corte Plena, según tipo de asunto. 2018



a/ El asunto estratégico incluye aspectos de carácter macro o de fondo como las políticas, lineamientos, normativa, reformas orgánicas, etc.

b/ Incluye consultas sobre proyectos de ley, recursos, acciones de inconstitucionalidad extradicciones, resoluciones de tribunales

c/ El asunto rutinario o técnico se refiere a tareas cotidianas clásicas de la administración activa como la gestión de recursos, compras, recursos humanos, licitaciones, régimen disciplinario, entre otros.

Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, 2019b.

En 2018, de acuerdo con el registro efectuado por la Secretaría de la Corte a partir de las actas públicas de este órgano, se trataron 95 asuntos en las sesiones de Corte Plena: 71 se refieren a aspectos propios de la gestión administrativa; a saber, temas de personal, informes, nombramientos y jubilaciones, entre otros (gráfico 1.8). En la generalidad de los organigramas de instituciones públicas y empresas privadas, este orden de asuntos es asignado a los niveles gerenciales, sea una gerencia general o gerencias en línea (especializadas).

Solo poco más de una décima parte de los temas tratados por la Corte plena fueron clasificados como “temas de fondo”, relativos a políticas institucionales. En resumen, la Corte se dedica a atender temas administrativos propios de la gestión interna del Judicial y, en ese sentido, funciona como una gerencia colegiada no especializada (las personas magistradas son jueces y, por ende, no están entrenadas en el ámbito gerencial), una figura atípica en la experiencia de manejo de organizaciones modernas.

Una segunda evidencia de la concentración de funciones administrativas son los múltiples consejos y comisiones dirigidos por las personas magistradas. Desde la perspectiva de la administración pública, constituyen estructuras paralelas que gestionan recursos y dan lineamientos, algunas en temas centrales para la gestión.

En el 2012 existían 31 comisiones y para 2016 se contabilizaron 37, pero no existía una lista oficial exhaustiva, razón por lo cual el *Informe Estado de la Justicia* tuvo que reconstruir los registros administrativos disponibles (PEN, 2015). Según los datos oficiales de 2018, para ese año había 41 comisiones activas adscritas directamente a la Corte: 16 que dependen del Consejo Superior, 17 del Consejo de la Judicatura y 17 comisiones autónomas. La lista elaborada por uno de los grupos de reformas urgentes incluyó 43 comisiones inactivas, pero la mayoría no ha sido objeto de un cierre formal por decisión de la Corte, de tal manera que podrían activarse por interés de sus miembros. Aunque no hay un listado de las personas que integran cada comisión, se registran casos de magistrados y magistradas que participan hasta en seis consejos y comisiones simultáneamente. Dicha participación se torna complicada cuando a sus funciones se agregan otras responsabilidades como la atención de los asuntos de la Corte Plena un día a la semana (a veces sesionan dos veces por semana), sus propias gestiones administrativas de la Sala y la jurisdicción a la que pertenecen, representaciones en eventos dentro y fuera del país, y, por supuesto, su labor fundamental –por ser la última instancia jurisdiccional– de dictar sentencia final en los casos.

La Ley Orgánica del Poder Judicial, promulgada en

1993, descongestionó tareas que la Corte anteriormente realizaba, trasladándolas a los consejos y comisiones, aspecto que fue examinado en anteriores ediciones del Informe. Pese a ello, es claro que no redujo el poder administrativo de la magistratura, pues concentró en ella la dirección de los órganos que desconcentró.

La Corte no ha presentado ninguna iniciativa para consideración de la Asamblea Legislativa sobre estos temas. La reforma a la ley orgánica del Poder Judicial es un reto antiguo, pero hoy se presenta como una de las necesidades más acuciantes que tiene la institución para transformar su gestión y adaptarla a las exigencias del presente.

Tercer mensaje: Las reformas procesales en jurisdicciones específicas exhiben resultados mixtos, sin impactar en los indicadores de gestión macro del Poder Judicial

Los resultados del reformismo judicial no han sido evaluados con precisión, pues esta tarea requeriría de un conjunto de evidencia de la que sencillamente se carece. Sin embargo, esta evaluación es de suma importancia, especialmente en el marco de la austeridad fiscal en la que el Poder Judicial opera en la actualidad.

El presente Informe efectuó un primer paso para aproximarse a la valoración de los resultados del reformismo judicial, mediante la aplicación de una estrategia de estudio de casos y su contraste con los indicadores macro de gestión reportados por el Poder Judicial. En concreto, se aborda el tema desde tres perspectivas:

- Una indagación en las jurisdicciones específicas que se han reformado sustancialmente, a fin de comprobar si los resultados obtenidos son congruentes con las mejoras esperadas. Para ello se presentan datos desde el año de inicio de cada reforma procesal y hasta el 2017, pues cuando se recopiló la información –a inicios del 2019–, las estadísticas recopiladas llegaban hasta esa fecha.
- Un análisis de la respuesta del Poder Judicial en los casos asociados a corrupción pública, un tema muy sensible para la ciudadanía y que ha sido objeto de reiteradas medidas por parte de la Corte Suprema de Justicia, como pudo constatar en el gráfico 1.5.
- Una actualización de los indicadores macro disponibles en el Poder Judicial, para dar seguimiento a las grandes tendencias que históricamente se han registrado hasta el 2018. La desactualización de las estadísticas se contrarresta con un análisis de

tendencias que permite contar con una serie temporal más amplia y, de ese modo, no detenerse en cambios anuales de carácter puntual, que bien pueden ser coyunturales, pero no cambian la tendencia.

Es sumamente importante recordar que desde el *Primer Informe Estado de la Justicia* se ha hecho hincapié en que la complejidad del conglomerado judicial impide plantear valoraciones generales sobre su desempeño. Esta precaución se mantiene en la presente edición, ya que nuevamente se hallaron áreas de fortalezas y debilidades dependiendo del ámbito que se analice.

Adicionalmente, se ha insistido en la necesidad de que el Poder Judicial mejore los indicadores de su desempeño, con el fin de identificar la variedad de funciones que atiende de la manera más desagregada posible. La incorporación de sistemas de gestión automatizados y el cierre de la brecha digital en los despachos busca propiciar un salto cualitativo en las estadísticas disponibles a futuro.

Pese a una inversión en sistemas de gestión e información, el Poder Judicial carece de información detallada (microdatos) sobre la respuesta que brinda a la ciudadanía, que permita, a su vez, contar con una gestión basada en evidencias.

Así las cosas, indicadores que no se podían calcular en 2012 siguen sin poder generarse, tales como las características del proceso por tipos de casos, el perfil de los usuarios y las duraciones desagregadas; datos que son particularmente importantes para la persona usuaria. Además, en dos años de continua recolección de datos, no se pudo actualizar todos los indicadores de seguimiento que se habían acordado con el Poder Judicial para este Informe.

Por ahora, los datos disponibles se manejan como “agregados” de los grandes flujos de casos entrados, duraciones promedio, terminados y circulante, en versiones de tablas de Excel. Si bien algunas oficinas que cuentan con una mayor actualización y desagregación de datos, ya sea porque han sido rediseñadas

Fuentes de información

Referencias al web

Ponencias especializadas por

materia: Aldo Milano, Alfonso Carro y Marco Feoli.

Cuadros de estadísticas de las

materias penal, laboral y contencioso administrativo.

Período: desde el inicio de cada reforma hasta 2017.

Registros totales: hoja de Excel con 81 cuadros relacionados con indicadores comparables relacionados con ingreso, terminados, duraciones y recursos en las tres materias.

Autor: Emilio Solana, 2018.

Pese a una inversión en sistemas de gestión e información, el Poder Judicial carece de información detallada sobre la respuesta que brinda a la ciudadanía y, por lo tanto, de datos que permitan llevar una gestión basada en evidencias.

y se disponen de informes realizados in situ con más profundidad, o porque se han incluido en el Modelo de Seguimiento y Sostenibilidad de Proyectos y tienen informes mensuales de gestión, estos usualmente contemplan un período de tiempo corto. Además, la publicación de las estadísticas se realiza con un año o más de antigüedad y no incluye desagregación indispensable para el seguimiento de la eficiencia de los servicios de justicia; por ejemplo, una clasificación de la complejidad de los casos atendidos. Todo ello impide realizar un análisis sistemático de la respuesta que se da a las personas.

Las reformas jurisdiccionales recientes no están logrando los resultados esperados

Este Informe analizó las reformas jurisdiccionales en tres materias (penal, contencioso administrativo y laboral), con el fin de aproximarse a una primera valoración de sus resultados en términos de mejorar la celeridad y eficiencia de los servicios judiciales. Para ello se emplean indicadores que aproximan el rendimiento de las jurisdicciones: duración de los procesos, costos de la ejecución y la litigiosidad (**capítulo 4**).

Uno de los reclamos más recurrentes de la población respecto al Poder Judicial es la lentitud; de ahí que esta situación haya sido parte de los cambios prometidos en las reformas procesales recientes. Como elemento de contexto, debe recordarse que, en la encuesta de percepción de servicios públicos realizada por la Contraloría General de la República en 2018, el 88% de las personas encuestadas opinó que los juzgados están saturados y el 60% expresó que el Poder Judicial no garantiza justicia pronta y cumplida (CGR, 2018). Así las cosas, de todos los servicios evaluados en ese instrumento, los servicios de justicia obtuvieron el porcentaje más bajo de respuestas positivas de la ciudadanía (40%).

En cuanto a la duración de los procesos, con la reforma penal y, concretamente, con la profundización de la oralidad en los procesos impulsada entre 2003 y 2005, se redujo levemente el crecimiento de las duraciones, pero después de 2010 el indicador retomó su tendencia al alza y, específicamente en 2017, alcanzó un récord de 140 semanas en promedio para la resolución de la primera instancia en Tribunales Ordinarios. La reforma procesal penal es la que tiene más antigüedad, incluso ha sido objeto de distintas rondas de cambios administrativos y legales en los treinta años transcurridos desde la vigencia del Código Procesal Penal (aprobado en 1996, pero vigente desde 1998) (gráfico 1.9). Según la Dirección de Planificación del Poder Judicial, a partir del año 2018 se implementó un rediseño en la organización de algunos despachos, orientado

a mejorar los tiempos de atención. No obstante, aún es prematuro confirmar si este progreso será sostenible y si impactará positivamente las tendencias registradas hasta ahora en la duración de los procesos penales.

En la materia contencioso-administrativa, entre 2016 y 2018 la duración promedio de los casos en los juzgados pasó de 80 a 76 semanas. En los Tribunales aumentó de 47 semanas a 50, y otro tanto en la Sala Primera en el mismo período. Los casos de empleo público tienen las mayores duraciones. Si bien estos indicadores son mejores que los de la época previa a la reforma de 2008, es preocupante que se estén deteriorando en las últimas instancias del proceso.

Un Informe diagnóstico de rediseño de procesos del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda identificó varios cuellos de botella, específicamente en los pasos denominados “esperando juicio”, “esperando audiencia preliminar”, “para revisar y espera de fecha de pase a fallo”, que tienen amplios tiempos muertos del expediente (Poder Judicial, 2016). Para la fecha de publicación de este Informe, dicho rediseño ha sido implementado parcialmente.

En cuanto a la reforma procesal laboral, dado que su vigencia apenas inició a mediados de 2017, aún no es posible medir el impacto que tendrá en las duraciones de los casos. En general, la materia reporta una leve mejoría del 2016 al 2018. Se espera que los datos recopilados para este Informe puedan servir como línea base del año 0 y año 1 de esta reforma y, a partir de ello, estudiar los resultados en un futuro cercano.

Es preciso observar que en estos procesos hay distintas etapas y distintos tipos de casos, que no han aumentado las duraciones con la misma proporción; de ahí la importancia de contar con mayores desagregaciones. En los casos penales, se identificó que la etapa preparatoria, en comparación con las otras etapas, muestra un mayor incremento en el plazo. En el Tribunal Contencioso, las conciliaciones disminuyeron su duración, pero las sentencias y los desistimientos, que representan más del 45% del flujo de trabajo, sí mostraron una tendencia al alza a lo largo de la última década. A ello debe sumarse, en los casos que van a segunda instancia, el plazo estimado para que las Salas se pronuncien, que ha mostrado un incremento sostenido en todos los casos (**capítulo 4**).

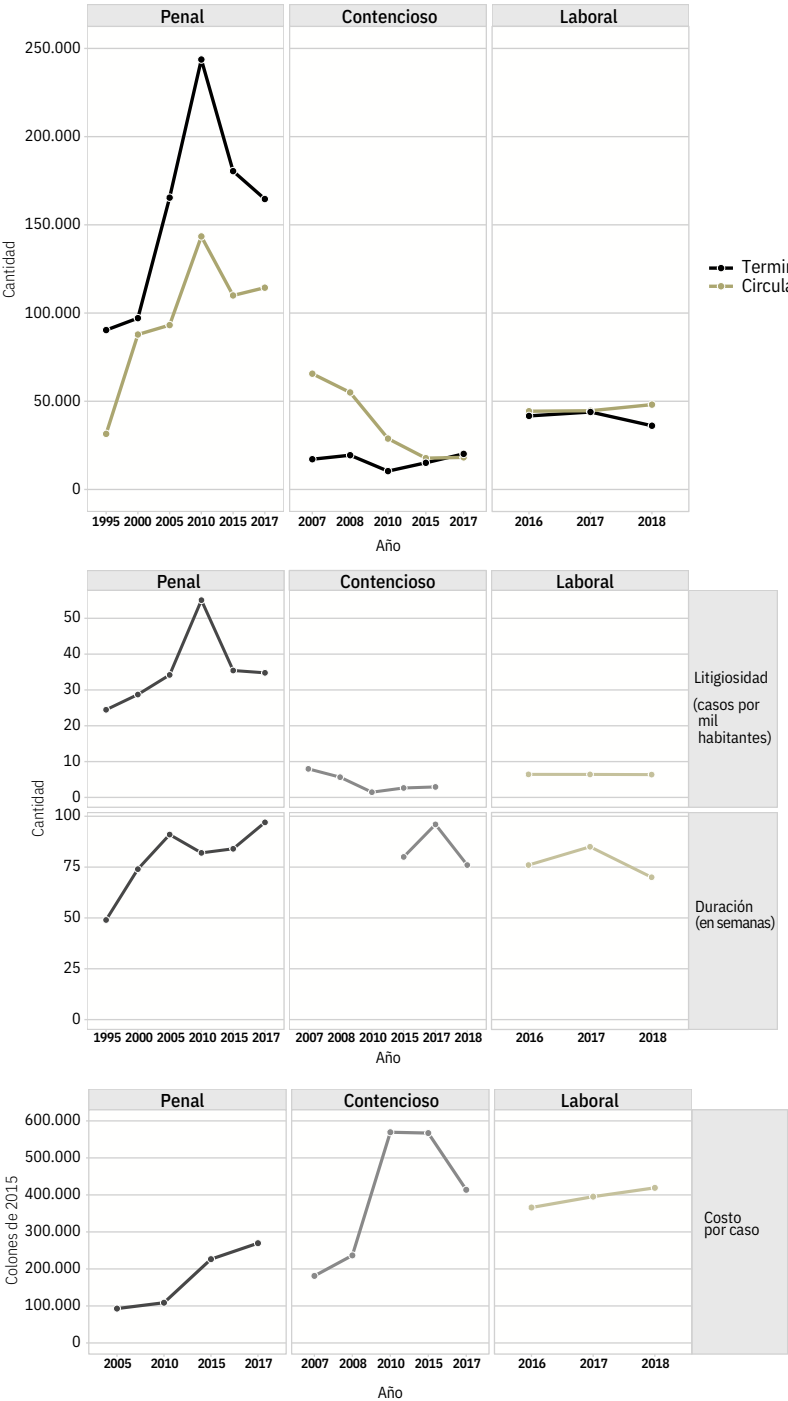
En síntesis, los resultados de las grandes reformas normativas en las materias penal (1996), contencioso-administrativa (2006) y laboral (2016) son dispares. Aun en las áreas donde se han logrado mejoras, estas han sido difíciles de sostener en el tiempo una vez que pasa el impulso inicial; de hecho, los resultados en la última medición disponible no son sistemáticamente mejores a los del inicio de cada reforma (gráfico 1.9).

Lo que sí tienen en común las estadísticas disponibles para las materias reformadas es la tendencia hacia un incremento en el costo por caso, con la excepción de contencioso administrativo, cuya tendencia mostró un cambio en la medición más reciente.

En este tema, es necesario plantear una última consideración: las reformas implicaban cambios en la organización y procesos de trabajo de los operadores judiciales, por ello la capacitación del personal en las nuevas reglas era un componente fundamental en la

► Gráfico 1.9

Indicadores de gestión en las tres materias con reformas procesales del Poder Judicial^{a/}



Fuente: Gómez, 2020, con base en Milano, 2019; Feoli, 2019; Carro, 2019; y Solana, 2019.

a/ Los datos inician en un año pre-reforma, que se toma como año base, y finalizan en el año más reciente con la información disponible al cierre de edición. La reforma al Código Procesal Penal inició su implementación en 1998, la Contencioso Administrativo en 2008 y la Laboral en 2017. Excepto el indicador de costo por caso para penal que inicia en 2005, porque a partir de esa fecha el Poder Judicial calcula el costo por materia y es posible hacer un indicador comparable.

implementación de los cambios. Las experiencias estudiadas contemplan desde una reforma penal que no previó adecuadamente la capacitación requerida y en la que los operadores fueron aprendiendo sobre la marcha, hasta las más recientes reformas que sí han tenido un modelo más claro de capacitación. No obstante, las erogaciones institucionales en este rubro son limitadas y difícilmente se extienden más allá del primer año de implementación. Según los datos de la Escuela Judicial (varios años), entre 2016 y 2018 se redujo la cantidad de personal cubierto por las actividades de capacitación, que pasó de 4.865 a 2.860 participantes. La mayor cantidad de personas se concentra en la oferta de especialización, actualización y técnicos judiciales. Una vez concluidas las capacitaciones de las reformas laboral y civil al término de ese primer año –2018–, la oferta se redujo y, con ella, la población cubierta (capítulo 5).

Magros resultados en la respuesta judicial a los casos de corrupción

Para aproximarse al estudio sistemático de los efectos del reformismo judicial en un ámbito de gran sensibilidad para la ciudadanía, el presente Informe realizó un estudio en profundidad de los casos relacionados con presuntos delitos de corrupción, tanto de la administración pública, en general (capítulo 3), como del Poder Judicial, en particular (capítulo 2). En concreto, se efectuó un censo de todos los casos terminados en 2017 (no fue posible, por limitaciones en la fuente de información, estudiar un período más amplio) y un análisis de casos del Tribunal de Inspección Judicial relacionados con faltas al deber de probidad.

El censo de los delitos asociados con corrupción recibidos por el Poder Judicial e imputados a funcionarios públicos permitió analizar con detalle las duraciones de este grupo de casos. Pudo determinarse que, entre el inicio del caso y la resolución de los delitos de corrupción, la mediana de duración es de 758,5 días (25 meses aproximadamente). Sin embargo, un examen de la distribución de esas duraciones muestra que el 12% de los casos superó los 2.452 días calendario (cerca de 7 años o más) (gráfico 1.10).

En los casos de “corrupción externa”, el tipo de resolución está directamente relacionado con la duración, ya que las desestimaciones son las más rápidas –alrededor del 40% tardan menos de 311 días calendario desde el inicio hasta la resolución–; en cambio, en el caso de los sobreseimientos, más del 70% tiene duraciones iguales o superiores a 756 días calendario. Los casos que prescriben tienen duraciones que son entre 2 y 4 veces más altas que aquellos que no prescriben, lo que produjo que un 8% de los casos prescribiera, a

pesar de que se trata de una tipología de delitos en la que existen muchas garantías para evitar este desenlace (capítulo 3).

La revisión completa de expedientes arrojó que en las etapas internas del proceso no hubo ningún trámite cuya duración promedio fuera inferior a 170 días; es decir, casi medio año es el tiempo mínimo que tarda un movimiento del expediente de un escritorio a otro. Se identificaron las fases donde se encontraban los plazos más extendidos y se determinó cuál fue la distribución, en términos temporales y de duración, desde el mínimo hasta el máximo de días transcurridos en cada paso. Por ejemplo, desde la fecha de entrega del informe del OIJ hasta la fecha de traslado del Ministerio Público al Juzgado, la Fiscalía tardó 543 días en promedio para gestionar los 135 casos que contaron con dicho informe dentro del expediente, con una duración máxima, en un caso, de 3.091 días.

En relación con los casos de “corrupción interna”, el análisis del Informe se concentra en el Tribunal de la Inspección Judicial (TIJ). Debe reconocerse que la información sobre casos de corrupción relacionados con el personal judicial es difícil de desagregar. Esto significa que la gestión de estadísticas de estos órganos no puede generar alertas tempranas y que la información respectiva no está disponible de manera transparente para la ciudadanía o para los tomadores de decisión dentro del Poder Judicial.

Concretamente, se revisaron cerca de 549 causas agrupadas bajo el título “faltas asociadas al deber de probidad” (18 tipos en total), que se tramitaron entre 2017 y abril de 2019 en el TIJ. El 57% de las denuncias se ubica en dos grandes categorías: el retardo injustificado de labores y la alteración del trámite normal para favorecer a una de las partes (gráfico 1.11). Sin embargo, las sanciones no corresponden a las denuncias más frecuentes, sino que se concentran en el incumplimiento de obligaciones patrimoniales (deudas) y la realización de actividades indebidas durante periodos de incapacidad laboral.

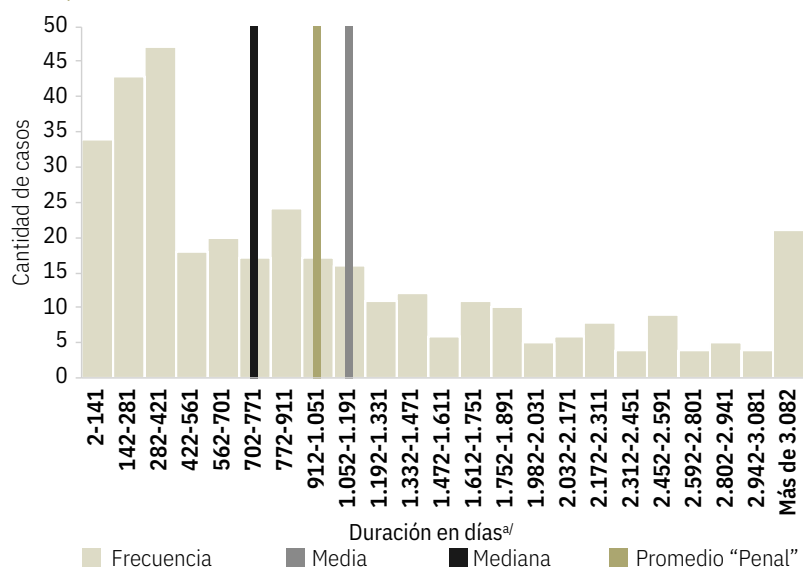
El mecanismo de visitas *in situ*, que puede ser muy útil para prevenir la corrupción, se usa poco debido a que solo hay cuatro inspectores asignados, quienes deben atender 846 oficinas en todo el país. En otros órganos como la Auditoría Judicial, se encontró una baja incidencia de asuntos directamente asociados a corrupción interna.

En los últimos dos años ha habido un reforzamiento de algunos de los órganos encargados de tramitar los delitos relacionados con corrupción, en especial de la Fiscalía Anticorrupción, Probidad y Transparencia (Fapta), y la muy reciente creación de una unidad especializada en el Organismo de Investigación Judicial

Gráfico 1.10

Duración entre el inicio del caso y la resolución en primera instancia de casos terminados asociados a delitos de corrupción. 2017

(n=352 expedientes)^{a/}



a/ La línea vertical en color "negro" corresponde a la mediana, un indicador que divide el conjunto ordenado de datos exactamente a la mitad. El valor de la mediana es el punto en el cual la mitad de las observaciones está por encima del valor y la otra mitad está por debajo del valor. La línea en color "gris" corresponde a la media o promedio que se obtiene sumando todas las duraciones y dividiéndolas por el número de casos. La duración mediana es inferior al promedio porque el promedio está afectado por duraciones extremo que tienden a ser duraciones bajas. El promedio de la materia "Penal" corresponde a tribunales ordinarios (sin flagrancia), incluye etapa preparatoria y etapa de juicio.

Fuente: Elaboración propia con base en García, et. al. 2019.

(OIJ). En la Corte Suprema, puntualmente, la Comisión de Transparencia y dos de los grupos de trabajo de reforma urgente propusieron un plan de acción y cambios en el proceso penal de delitos de corrupción y en el régimen disciplinario. Dado que algunas de estas iniciativas son de reciente implementación o están en proceso de diseño, en el futuro se deberá dar seguimiento a sus resultados. Finalmente, debe reiterarse que la disponibilidad de información estadística por tipos de casos es indispensable, pero sigue siendo un pendiente en el Poder Judicial.

Indicadores macro del Poder Judicial no muestran mejoría

En el período analizado, los indicadores macro del Poder Judicial no cambiaron las tendencias de largo plazo. Así, entre 2015 y 2018, la litigiosidad, el indicador empleado para medir la carga de trabajo de la institución, la duración promedio global de los casos y los costos promedio por caso terminado siguieron aumentando. Por el contrario, se dio una disminución en los casos terminados por juez y la medida de productividad. Vista en su conjunto, la evolución de estos indicadores globales no fue, en el balance, favorable en

Fuentes de información

Base de datos de causas ante el Tribunal de Inspección Judicial

Período: 2017-2019.

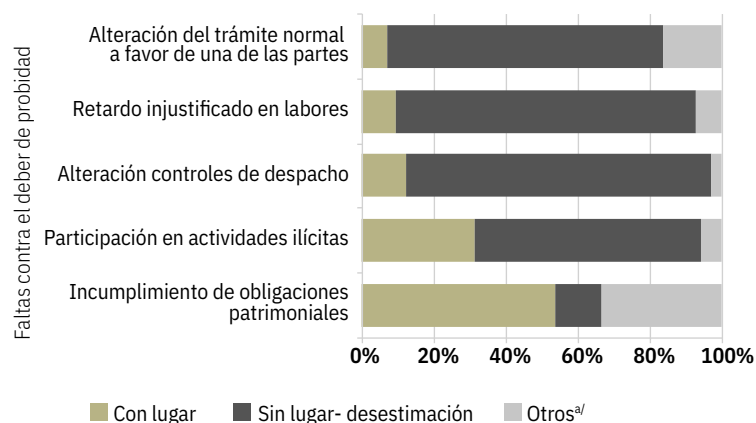
Unidad de análisis: casos presentados ante el Tribunal de Inspección Judicial por faltas al deber de probidad.

Registros totales: 549.

Autor: María Fernando Zumbado, con la colaboración del TIJ.

Gráfico 1.11

Distribución porcentual del tipo de cierre en las causas disciplinarias, según faltas contra el deber de probidad. 2017- abril 2019



a/ La categoría "Otros" incluye casos terminados por declaratorias de incompetencia, archivo y rechazos de plano.

Fuente: Elaboración propia con base en los expedientes del TIJ del período 2016-abril 2019.

el período más reciente ni tampoco cuando se analiza en el contexto de una perspectiva temporal más amplia –desde principios del presente siglo–.

Conviene reiterar que se trata de indicadores de una utilidad muy limitada, por su nivel de generalidad. Por ejemplo, el promedio de casos terminados por juez es una medida cruda de productividad, pues además de no distinguir la complejidad de los procesos que cada operador tramita, oculta la distribución de las duraciones del portafolio que gestiona. Sin embargo, es lo único que el Judicial tiene a mano para valorar el desempeño del conglomerado institucional en su conjunto. La ausencia de microdatos (registros por operador) impide una mirada técnicamente robusta sobre ese desempeño.

Con esta limitación en mente, entre 2015 y 2018 la litigiosidad promedio aumentó nuevamente: pasó de 124 a 143 causas judiciales ingresadas por cada mil habitantes (este indicador era de 67 en 1990)³. Tal crecimiento se explica por un fuerte aumento en el Primer Circuito Judicial de San José, donde el indicador pasó de 583 a 825 casos entrados por cada mil habitantes. También los casos terminados en cada instancia, por cualquier tipo de resolución (archivos fiscales, desestimaciones, sentencias, entre otros), se incrementaron en términos absolutos (capítulo 6).

Frente a esta creciente carga de trabajo, el Poder Judicial resolvió asignar recursos de manera creciente, medida que no significó mejoras en la eficacia global de la función jurisdiccional, sobre todo tomando como base los indicadores de los casos terminados por persona juzgadora, las duraciones promedio y el costo por caso:

- Los casos terminados por juez han disminuido sistemáticamente desde principios del presente siglo: de un total de 595 casos resueltos por juez en 2010, se ha pasado a 412 en 2018⁴. Si solamente se contabilizan las sentencias por persona juzgadora, el indicador disminuye, pasando de 182 sentencias

en el 2010 a 156 sentencias dictadas por persona. En otras palabras, los aumentos en números absolutos en las resoluciones dictadas se explican por el crecimiento de la demanda y del personal, no así por una mejora per cápita de la productividad⁵.

- Hubo un aumento en las duraciones promedio por caso en los últimos tres años, en la mayoría de las materias.
- El costo por caso global en el Poder Judicial aumentó en el período 2015-2018, como parte de una tendencia alcista que viene dándose desde principio de siglo. Un caso en 2018 –811.676 en colones reales del 2015– costó más de dos veces y medio más (2,64) que en el año 2000. Cabe señalar, sin embargo, que el costo por caso es muy variado según las materias, así como el comportamiento. En 2017, el costo por casos en la jurisdicción penal fue de 269.528 colones, y en contencioso administrativo fue de 413.825 colones. Por otra parte, el ahorro en ciertas materias se ha visto más que compensado por el aumento en otras. En 2018, el presupuesto real de la institución decreció, pero el monto restado no afectó el indicador de costo por caso (cuadro 1.2).

Si aumentan el número de casos ingresados y simultáneamente las duraciones promedio de los procesos, un resultado esperado es el incremento de los casos circulantes, es decir, aquellos expedientes que permanecen abiertos al finalizar cada año. Este indicador de gestión posee comportamientos disímiles en las tres materias reformadas que fueron analizadas y empeora en los indicadores macro disponibles (gráficos 1.12). Entre 2016 y 2018, el circulante del Poder Judicial pasó de 984.871 a 1.252.128 casos, un aumento cercano al 27%. El 80% de este crecimiento corresponde a la materia de cobros (214.718 más casos en el circulante). Visto desde una perspectiva más

3 La Dirección de Planificación del Poder Judicial, para efectos de la elaboración de este Informe, calculó este mismo indicador utilizando la cantidad de casos entrados netos y por cada cien mil habitantes (Poder Judicial, 2019c) con datos al 20 de diciembre de 2019, donde se indica que pasa de 12.138 a 13.994. Sin embargo, en revisiones posteriores del equipo técnico del PEN y el Poder Judicial se generaron modificaciones en el indicador de casos entrados netos, además de mantenerse la base de por cada mil habitantes de la serie histórica, lo que genera las diferencias con el dato aquí consignado. En el capítulo 6 del *Tercer Estado de la Justicia*, este indicador se calculó tomando los casos entrados brutos, debido a la dificultad de desagregar los ingresos netos por circuito, lo que genera leves diferencias en la litigiosidad, pero con igual tendencia.

4 El indicador únicamente se refiere a una de las funciones, por excelencia, de las personas juzgadoras, que es la de dictar resoluciones; sin embargo, se espera que a futuro se puedan generar indicadores que incluyan otras gestiones realizadas por los jueces y las juezas, tales como asuntos administrativos, resoluciones intermedias, gestiones para la investigación, etc., y así complementar este indicador para dar un mejor panorama de la función jurisdiccional.

5 Se ha criticado este indicador por no tomar en consideración múltiples contingencias; por ejemplo, que muchos casos “mueren” antes de llegar a un juicio; que hay distintas complejidades involucradas; que, según la materia, múltiples actores pueden incidir sobre la posibilidad de terminar un caso. Siendo ciertas estas objeciones, debe insistirse en que es la única medida posible de productividad dadas las estadísticas judiciales disponibles. Por otra parte, un supuesto razonable es que, si bien el indicador no mide con precisión el nivel de productividad, sí capta las tendencias. Ello, por cuanto las contingencias indicadas estuvieron siempre presentes a lo largo de la serie temporal analizada y las reformas jurisdiccionales ocurridas en el período no lograron impactar las tendencias generales.

► Cuadro 1.2

Comparación de indicadores de gestión del Poder Judicial. 1990-2018

Indicador	1990	2000	2005	2010	2015	2018	Tendencia
Porcentaje del gasto dedicado a pago de personal		85,1	92,4	87,6	88,4	83,4	
Presupuesto per cápita (dólares)	15,7	32,2	45,6	98,8	158	168,4	
Costo real por caso terminado (miles de colones) ^{a/}		307,2	334,8	468,7	661,6	811,7	
Casos entrados netos por juez de primera y única instancia	765	844	677	672	529	555	
Casos terminados netos por juez de primera y única instancia		841	663	595	491	412	
Casos activos por juez de primera y única instancia	709	824	622	704	839	973	
Casos en trámite por juez de primera y única instancia			467	566	563	645	
Casos activos por cada 1.000 entrados	926	977	920	1.047	1.586	1.754	
Casos en trámite por cada 1.000 entrados			690	842	1.063	1.163	
Número de sentencias por juez de primera y única instancia		958	298	182	164	156	
Personal del Poder Judicial por 100.000 habitantes	120	160	181	228	246	251	
Jueces por 100.000 habitantes	10	15	19	25	27	28,7	
Fiscales por 100.000 habitantes	2	6	8	11	12	11,7	
Defensores por 100.000 habitantes	3	5	6	8	10	11,5	
Número de habitantes por juez	9.965	6.665	5.178	4.085	3.729	3.487	
Litigiosidad	67	105	114	144	124	143	

Nota: a/ en colones reales de 2015.

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2019.

amplia, en el período 1995-2018 los casos terminados aumentaron casi un 122%, mientras que el circulante se incrementó casi tres veces (285%).

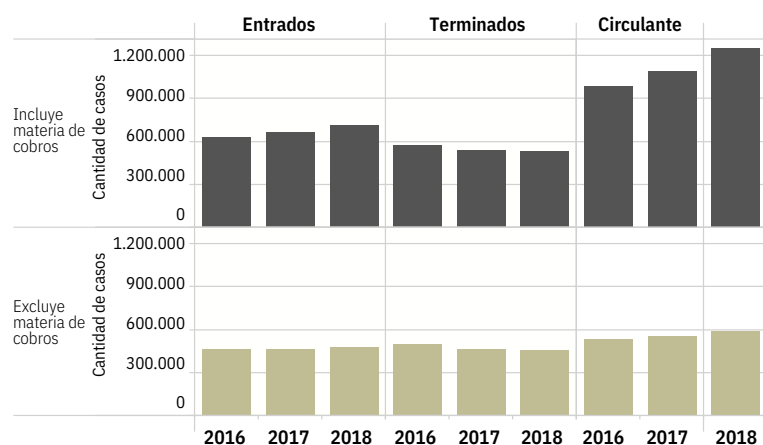
Un estudio de la Dirección de Planificación realizado en 2018 justificó el alto circulante en materia cobratoria por las dificultades de notificación a las partes demandadas: 8,6% resultaron notificaciones negativas, lo que equivale a 375.529 diligencias, y también

porque la parte acreedora procura aletargar la notificación mientras logra asegurar un apremio patrimonial, para lo cual se requiere una resolución de la persona juzgadora y se genera mayor congestión (Poder Judicial, 2020b).

Debido a la incidencia que tiene la materia de cobro sobre los indicadores globales del Poder Judicial, es importante desagregar el análisis separando esta

Gráfico 1.12

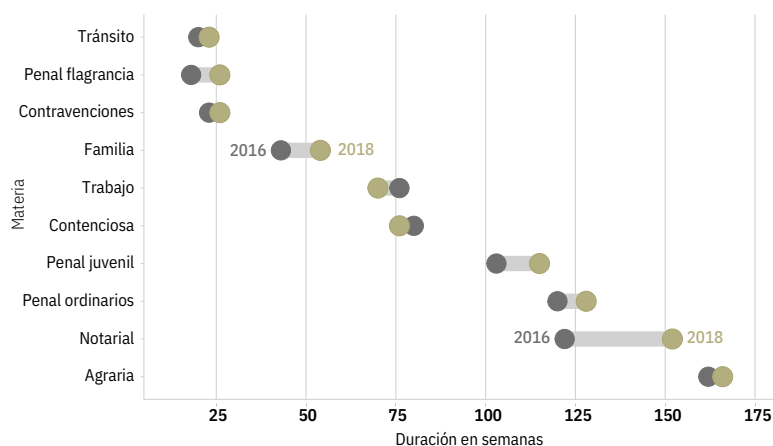
Cantidad de casos ingresados netos, terminados netos y circulante, incluyendo y excluyendo la materia de cobros. 2016-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, varios años

Gráfico 1.13

Duración promedio de los casos terminados con sentencia, por materia^{a/}. 2016 y 2018



a/ No se consideran las materias de cobro judicial, civil, violencia doméstica y pensiones, ya que al momento de redacción de este Informe no se contaba con los datos respectivos. Se utilizan los casos con sentencia contabilizados de manera uniforme para todas las materias en el *Anuario de Estadísticas Judiciales*. Por su naturaleza, los asuntos tratados en los tribunales penales se distribuyeron en las categorías “flagrancia” y “ordinarios”. En la materia “Trabajo” se calculó un promedio entre los casos ordinarios de mayor y menor cuantía para el año 2016, mientras que para el año 2018 se considera el dato general, ya que se elimina dicha división producto de la Reforma Procesal Laboral.

Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, varios años.

materia del resto de las jurisdicciones. Al tomarla en cuenta, se atenúa la pendiente, tanto del crecimiento circulante como de la reducción de terminados, pero no cambian las tendencias generales ya reportadas para el conjunto del Judicial.

Una consideración especial: las dificultades para medir el impacto de las reformas jurisdiccionales sobre los indicadores globales

Debe subrayarse que no es posible documentar los efectos de las reformas jurisdiccionales en materia penal, contencioso-administrativa y laboral sobre los indicadores globales, debido a que habría que tener a disposición los microdatos (información sobre cada caso).

En los años más recientes los indicadores promedio de duración por materias, no muestran grandes cambios con excepción de familia, penal juvenil y notarial que empeoraron, o de áreas muy específicas, por ejemplo, los tribunales penales, que disminuyeron la duración (gráfico 1.13) (capítulo 6). Por otro lado, aunque en las materias reformadas que se investigaron los indicadores de desempeño mostraron una mejoría en los años inmediatamente siguientes a las reformas, los logros no fueron sostenidos. De hecho, las duraciones de todas las materias tienden a crecer, aunque estén todavía en mejores niveles comparados con la situación que imperaba antes del cambio.

Puede pensarse que los efectos de las reformas jurisdiccionales sobre los indicadores macro de la institución son limitados, debido a que estos últimos son agregados de áreas muy diversas, con comportamientos contrastantes. Por lo tanto, o no impactan las estadísticas por el bajo peso relativo que tienen –los casos de contencioso-administrativo y laboral–, o se trata de áreas caracterizadas por un alto volumen de asuntos y con un comportamiento negativo (penal) que sí impacta las cifras globales, reforzando, en este caso, el efecto negativo de la materia de cobro.

En esas condiciones, la posibilidad de que los indicadores macro cambien de tendencia es baja. Aun cuando se muestren mejoras puntuales en algunas jurisdicciones, se trata progresos en ciertas etapas y tipos de casos específicos. Es decir, mientras las jurisdicciones con mayor volumen de trabajo, como cobro o penal, muestren indicadores negativos, las tendencias globales en el Poder Judicial seguirán por la misma senda.

Cuarto mensaje: La innovación en la generación y análisis de datos puede ser una estrategia efectiva para mejorar el desempeño del Poder Judicial

Las limitaciones de las estadísticas judiciales son una barrera superable. En la preparación de las sucesivas ediciones de este Informe, el PEN ha desarrollado metodologías innovadoras para ampliar y profundizar el conocimiento sobre el desempeño del Poder Judicial: muestreos de expedientes, generación de bases de datos propias (consultas previas, régimen disciplinario).

El Tercer Informe Estado de la Justicia utilizó técnicas de ciencia de datos que permiten demostrar /para demostrar el potencial de la investigación académica en dos aspectos puntuales: por un lado, la producción de información y conocimiento valioso y pertinente para los operadores judiciales y, por otro lado, la generación de indicadores estadísticos en tiempo real, que además de superar los indicadores globales que el Poder Judicial produce, podrían ayudar a resolver los cuellos de botella en la gestión de los casos.

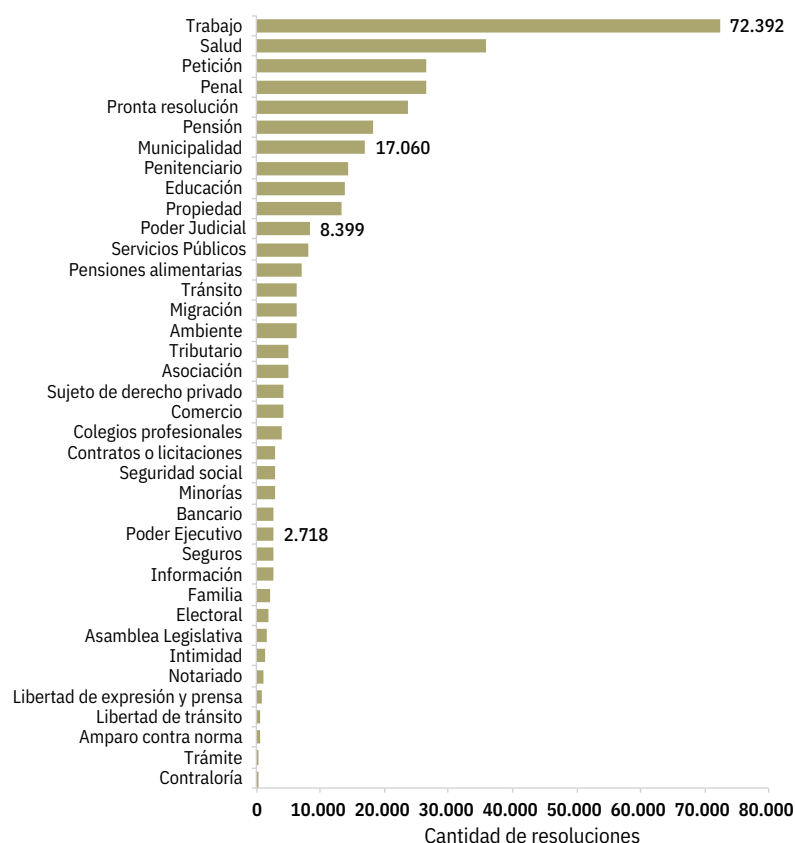
Gracias al análisis automatizado de 364.032 sentencias de la Sala Constitucional desde 1989, fue factible clasificar, de acuerdo con los criterios de la misma Sala, la totalidad de sus sentencias; esto, mediante la aplicación de algoritmos de inteligencia artificial (capítulo 7). En la actualidad, los sistemas de información de la Sala solo tienen clasificadas las sentencias a partir de 2013, por lo que el ejercicio crea un valor público para los funcionarios judiciales, los abogados litigantes y la ciudadanía en general.

La clasificación temática de las resoluciones judiciales es un desafío constante, dado que en muchos países los sistemas de jurisprudencia presentan serias debilidades. El Informe enfrentó el reto de estandarizar el glosario de los asuntos atendidos por la Sala Constitucional que se registran manualmente y, hasta hace poco, sin un listado general o protocolo de clasificación. No fue sino hasta 2013 que el Centro de Jurisprudencia de la Sala elaboró un manual con 38 temas únicos, que empezó a aplicar desde entonces, sin que, hasta antes del ejercicio realizado para este Informe, fuera posible reclasificar la información de los años anteriores a la estandarización.

Bajo el marco de un convenio entre el Poder Judicial y el PEN-Conare, en 2019 la Sala Constitucional facilitó los archivos electrónicos de todas las resoluciones emitidas desde su creación (1989) y hasta diciembre de 2018. Para extraer la metainformación de cada una de las sentencias se procedió a convertir los más de 350.000 archivos que estaban en distintos formatos

Gráfico 1.14

Resoluciones de la Sala Constitucional por tema^{a/}: un ejercicio supervisado de inteligencia artificial. 1989-2018



a/ Son los temas que se obtuvieron tras la estandarización automatizada de la clasificación temática con 38 ítems definida por la misma Sala Constitucional.

Fuente: Obando, 2019.

(txt, doc, gift, html, entre otros) a un único formato legible para sistemas de computación.

Con el objetivo de lograr una clasificación estándar de los temas, se desarrolló un modelo computacional mediante redes neuronales, gracias al cual fue posible agrupar la totalidad de las resoluciones de la Sala Constitucional emitidas desde 1989 utilizando los mismos criterios que sus funcionarios aplicaron con las sentencias del 2013 en adelante.

En resumen, el modelo computacional “aprendió” a catalogar con base en el manual de 38 temas que se utiliza desde 2013. Se creó, así, un clasificador automático que se aplicó a todos los documentos desde 1989 y permitió estandarizar la totalidad de las sentencias de la Sala Constitucional e incluirlas en la variable tema (gráfico 1.14).

Es preciso destacar que estas herramientas de inteligencia artificial, además de ser muy útiles para la investigación académica, pueden utilizarse para mejorar la gestión institucional. En las diferentes materias e instancias judiciales pueden servir para reducir la complejidad de algunas gestiones que actualmente se hacen “a mano”; por ejemplo, el manejo de enormes volúmenes de expedientes y su respectivo proceso de seguimiento; además, pueden utilizarse como complemento o apoyo para superar las limitaciones de las estadísticas de los sistemas de gestión y evaluación.

Cierre

Para la fecha de cierre del *Tercer Informe Estado de la Justicia* (marzo 2020), el escándalo público que salpicó a la cúpula judicial ha perdido relevancia mediática. Sin embargo, los otros factores que produjeron la crisis en el gobierno judicial siguen presentes, al igual que las consecuencias de la austeridad fiscal sobre el funcionamiento de la institución y las divisiones entre los integrantes de la Corte Suprema de Justicia respecto de las reformas al gobierno judicial. Asimismo, se mantienen vigentes las situaciones de tipo estructural; puntualmente, la menor confianza ciudadana respecto al conglomerado judicial y los problemas de gestión interna que este arrastra.

La persistencia de la mayoría de los factores que produjeron la crisis política –en algunos casos–, o la amplificaron –en otros–, genera, en el sistema de justicia, una situación de vulnerabilidad que aún no está resuelta. Aunque el origen de esta vulnerabilidad procede de distintos frentes –y, como se ha visto, no todos son responsabilidad exclusiva del conglomerado judicial–, la delicada situación actual reduce el margen de acción de la cúpula judicial para articular respuestas.

Debe reconocerse que, si bien en los últimos años el Poder Judicial tuvo reacciones inmediatas que evitaron una crisis aún más grave y abrieron el camino para realizar cambios demandados y postergados por muchos años, el desenlace de esta difícil coyuntura está pendiente y las debilidades de gestión judicial cobran especial relevancia en las condiciones actuales.

En síntesis, el Informe documenta un delicado período para el Poder Judicial. El futuro, en gran medida, depende de la capacidad de la institución para adaptarse a las cambiantes condiciones del entorno y superar exitosamente los cuellos de botella que le impiden cumplir con el mandato constitucional de asegurar una justicia pronta, cumplida e igual para todos. El Estado de la Justicia continuará vigilante y comprometido con su labor de ofrecer a la ciudadanía la mejor y más oportuna información que permita contribuir a resguardar y renovar el Estado democrático de derecho.

Créditos

Borrador de capítulo: Evelyn Villarreal Fernández.

Edición Técnica:

Evelyn Villarreal Fernández y Jorge Vargas Cullell

Revisión y corrección de cifras:

Jesús Sáenz Solís y Evelyn Villarreal Fernández.

Visualización de datos y gráficos: Steffan Gómez Campos,

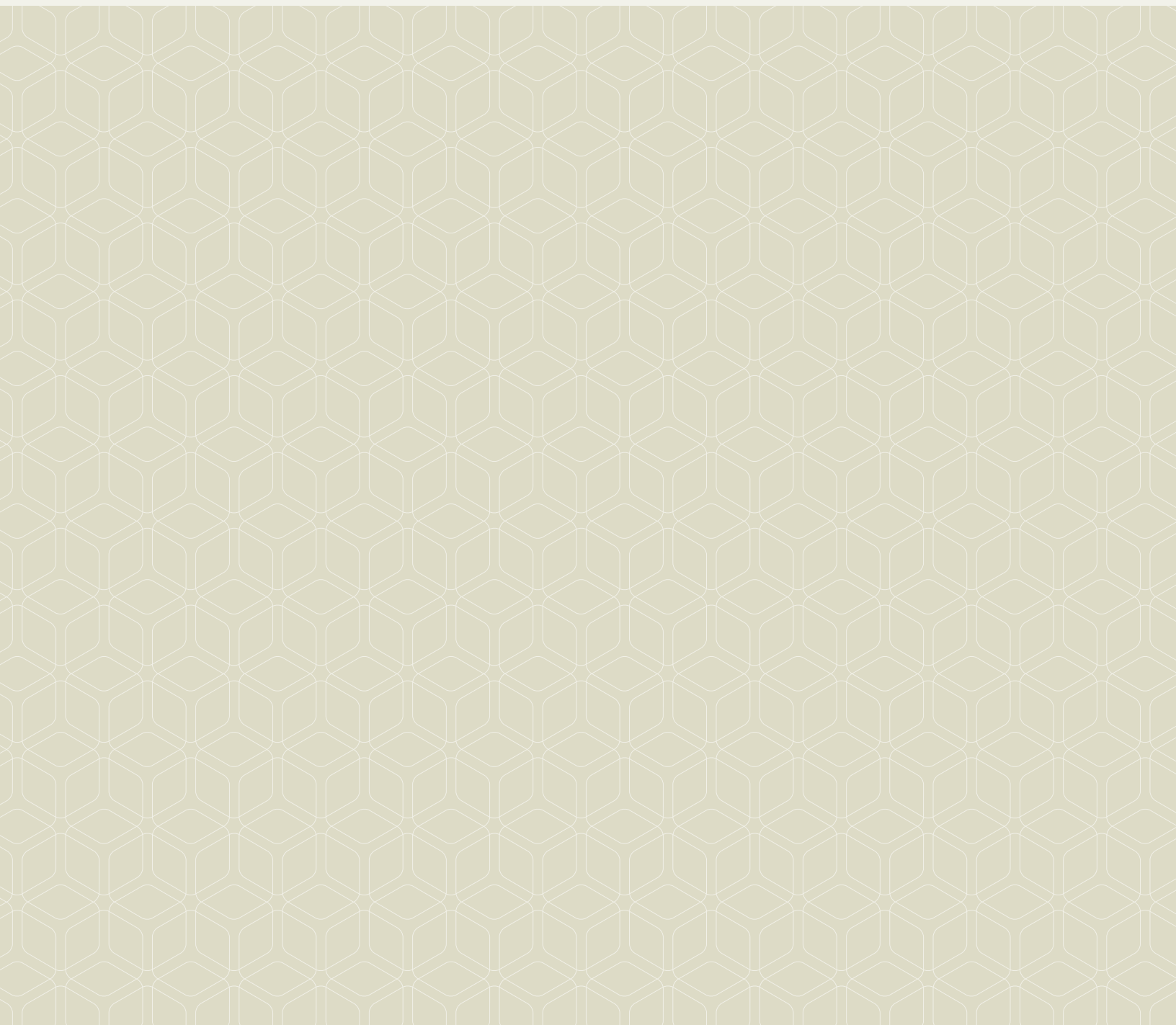
Natalia Morales Aguilar y Jesús Sáenz Solís

Edición de textos y corrección de estilo:

Laura Flores Valle

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar Fallas/Insignia | ng.

Investigaciones a profundidad



Capítulo 2

La lucha contra la corrupción dentro del Poder Judicial

2

Valoración general

El Poder Judicial es la principal instancia encargada de perseguir y sancionar la corrupción y, a la vez, uno de los entes más vulnerables a ese flagelo. Por ello su labor debe estar enfocada tanto en la persecución del delito, como en el blindaje de la institución para minimizar el riesgo de captura.

El balance general de este capítulo muestra un aparato judicial que reconoce la corrupción como un asunto prioritario desde el punto de vista interno –y no solo como algo que se debe resolver para los casos externos– y la posiciona como uno de los temas clave en sus esfuerzos de modernización. A lo largo del presente siglo el Poder Judicial ha diseñado e implementado, de manera desigual, iniciativas de apertura institucional y lucha contra la corrupción, algunas de las cuales fueron intensificadas a raíz de la crisis política generada por los escándalos de corrupción que se suscitaron en 2017, y que involucraron a altos jerarcas de este conglomerado.

Sin embargo, más de cinco años después de emprendidas las principales acciones en estos ámbitos, y a dos años de aquellos cuestionamientos traumáticos, la implementación de una buena parte de la agenda anticorrupción se encuentra en etapas iniciales y enfrenta severos obstáculos técnicos y financieros. La investigación que aquí se reseña identificó tres motivos que dificultan su puesta en práctica. El primero, de orden político, es que el modelo vertical de toma de decisiones requiere que la

Corte Plena apruebe todas las reformas, lo cual resulta política y logísticamente complicado. En segundo lugar, la aplicación de nuevas reglas para todo el Poder Judicial demanda una cantidad significativa de recursos, que permita cubrir la diversidad de órganos internos y la amplitud territorial de la institución (15 circuitos judiciales y 846 oficinas), para lo cual los despachos encargados de prevenir la corrupción no tienen capacidades infraestructurales y, en época de crisis fiscal, tampoco perspectivas de crecimiento. En tercer lugar, las iniciativas han seguido la dinámica propia del conglomerado, donde cada tema es desarrollado por un grupo, usualmente bajo el liderazgo de un magistrado o magistrada, con escasa coordinación entre equipos de trabajo, en una suerte de “feudos temáticos” que favorecen la dispersión de los esfuerzos.

El Poder Judicial ha mantenido las iniciativas relacionadas con los temas de lucha contra la corrupción, transparencia, participación ciudadana, justicia abierta, entre otras. En muchas de ellas ha sido pionero a nivel internacional; en especial, se nota un reciente y marcado énfasis en la prevención de la corrupción. Su agenda preventiva ha sido parte de la tercera ola de reformas judiciales (2007-2014) y se incluyó en el *Plan Estratégico Quinquenal 2013-2018*, así como en el trabajo de diversas comisiones y de diez grupos creados para plantear reformas urgentes en asuntos como la regulación del conflicto de interés y mejoras en el régimen disciplinario. Los frutos de esos esfuerzos son inciertos hasta ahora.

Valoración general

Algunos son apenas incipientes, y sobre otros que tienen varios años de existencia no se logró obtener información sobre sus impactos, con la salvedad de la política de participación ciudadana, que cuenta con un informe de evaluación.

En cuanto a las labores de investigación, detección y sanción de la corrupción, en los últimos años se han reforzado algunos órganos de control interno. La más reciente propuesta, denominada “Creación y reforzamiento de las oficinas anticorrupción”¹, se incluyó en el presupuesto institucional para 2020, que a la fecha de edición de este Informe no había sido aprobado por la Asamblea Legislativa. Para el análisis que se realiza en este capítulo se tomaron en cuenta la Auditoría Interna, la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción (en adelante Fapta) y el Tribunal de la Inspección Judicial. Los datos sobre casos de corrupción relacionados con el personal judicial son difíciles de desagregar. Ello significa que la gestión de estos órganos no puede generar alertas tempranas, ni la información respectiva está disponible de manera transparente para la ciudadanía. En aquellos entes en los que se pudo hacer la diferenciación de casos, se encontró una baja incidencia de asuntos directamente asociados a corrupción interna.

La Fapta es la encargada de preparar los casos relacionados con corrupción, tanto interna como externa. En los últimos dos años la gestión y equipamiento de este órgano experimentó cambios: se estableció un nuevo modelo de trabajo, se crearon las fiscalías territoriales y hubo un fuerte aumento en el volumen de asuntos recibidos. Esto también supuso un crecimiento del flujo de casos para el OIJ y la Jurisdicción Penal de Hacienda, que no han tenido un reforzamiento proporcional y constituyen dos de los principales cuellos de botella de los procesos, como se señala en el capítulo 3 de este Informe. Pese al fortalecimiento de las condiciones operativas de la Fapta, los indicadores que miden su efectividad, tales como casos terminados, duración y cantidad de sentencias en 2018, se encuentran en niveles similares a los de 2015.

Otro ámbito que merece especial atención es el régimen disciplinario, que se aplica cuando las causas de corrupción interna no

corresponden a delitos tipificados legalmente. La instancia a cargo de esta tarea es el Tribunal de la Inspección Judicial. A partir de 2012 se reforzó el personal de este órgano y, en consecuencia, se logró un aumento importante de casos atendidos y resoluciones emitidas. En el *Segundo Informe Estado de la Justicia* se apuntaron algunas áreas de mejora, como la carencia de nomenclatura precisa y la poca claridad en la definición de las faltas, la necesidad de aumentar las visitas *in situ* y la imposibilidad de trazar las estadísticas de los procesos disciplinarios, lo que impide realizar análisis preventivos de la corrupción interna. Cabe mencionar que estos aspectos han sido objeto de mejoras por parte de la Subcomisión de Órganos de Control en Materia Disciplinaria y de los grupos de trabajo creados para plantear reformas urgentes al Poder Judicial. Varias iniciativas han sido acogidas por el Consejo Superior² y están implementándose; otras están en espera de aprobación por la Corte Plena.

Hasta ahora, el régimen disciplinario no es un mecanismo efectivo de alerta temprana para detectar las áreas de mayor riesgo, ni para sancionar las faltas cometidas. En el análisis efectuado para este capítulo se revisaron cerca de 549 causas agrupadas bajo el título “faltas asociadas al deber de probidad” (18 tipos en total), que se tramitaron en el período 2017-abril de 2019. El 57% de las denuncias se ubica en dos grandes categorías: el retardo injustificado de labores y la alteración del trámite normal para favorecer a una de las partes. Sin embargo, las sanciones no corresponden a las denuncias más frecuentes, sino que se concentran en el incumplimiento de obligaciones patrimoniales (deudas) y la realización de actividades indebidas durante períodos de incapacidad laboral. El mecanismo de visitas *in situ*, que puede ser muy útil para prevenir la corrupción, se usa poco, debido a que para tal efecto solo hay cuatro inspectores asignados, quienes deben atender 846 oficinas en todo el país.

La información recopilada sugiere que hay una tendencia a la mejora en la preparación del Poder Judicial para prevenir, detectar y sancionar la corrupción, reactivada a partir de la crisis sufrida en 2017. Sin embargo, las estadísticas de los órganos de control y de su capacidad institucional, no permiten concluir que esas intervenciones han disminuido los riesgos de corrupción interna.

¹ Aprobada por la Corte Plena en sesión 22-19, celebrada el 6 de junio de 2019. Artículo VII (Presupuesto 2020).

² El Consejo Superior valoró dos informes de la Dirección de Planificación, los aprobó y tomó nota de las recomendaciones indicadas en ellos, las cual comenzaron a aplicarse recientemente. Consúltense los informes 861-PLA-2018 y 129-PLA-MI-2019, aprobados por el Consejo Superior en sesión 72-18, del 14 de agosto de 2018, artículo XLII, y en sesión 40-19, celebrada el 7 de mayo de 2019, artículo LX.

CAPÍTULO 2

La lucha contra la corrupción dentro del Poder Judicial

Justificación

En 2014 se presentó un sonado escándalo contra una jueza que presuntamente recibió dinero por dictar una sentencia que liberó a varios acusados de narcotráfico. Ello motivó a la Corte Suprema a acordar una serie de acciones que promueven un mayor blindaje de la institución, entre ellas una mejora en el proceso de reclutamiento y evaluación de personal, la elaboración de un mapa de riesgos de corrupción y la creación de la Comisión Investigadora sobre Penetración del Crimen Organizado y Narcotráfico en el Poder Judicial³.

En el último semestre de 2017, otro escándalo que golpeó al Poder Judicial aceleró y profundizó las medidas acordadas años antes. En esa ocasión se involucró a la máxima jerarquía judicial en un hecho de corrupción. Las denuncias conllevaron la destitución de un magistrado de la Sala Tercera, al considerar los diputados y diputadas que existió un interés indebido en asuntos judiciales pendientes de resolver (Sequeira, 2018). Este evento generó un amplio escrutinio público de la Corte Suprema, particularmente a través de la creación de una comisión de investigación legislativa que cuestionó a varios funcionarios de alto rango, no solo del Poder Judicial, sino de todos los poderes del Estado (véase, más adelante, el recuadro 2.1).

Este capítulo presenta la información relacionada con la preparación del Poder Judicial para combatir

la corrupción interna, lo que incluye el desempeño de la Fapta, la aplicación del régimen sancionatorio y las iniciativas para promover la probidad dentro de la institución.

En el marco del Estado democrático de derecho, el Poder Judicial cumple un rol esencial como el árbitro que dirime conflictos de la ciudadanía, el guardián de los derechos y libertades de las personas y también el contrapeso para la siempre presente amenaza del poder político que pretende extender sus competencias legales. Dadas estas funciones, son frecuentes las presiones de grupos que intentan obtener fallos judiciales favorables a sus intereses. Es por ello que la primera acción de un régimen que aspira a perpetuarse en el Ejecutivo es controlar a jueces y magistrados para que sirvan al oficialismo.

Una manera de debilitar la independencia del Poder Judicial es involucrar a sus representantes en casos de corrupción. La ola más reciente de grandes escándalos de este tipo en América Latina ha tenido como protagonistas a magistrados y magistradas, miembros de la judicatura y de la Fiscalía, quienes forman parte de redes criminales de funcionarios y empresarios que orquestan el saqueo de las instituciones públicas, con un enorme perjuicio para la democracia.

Costa Rica, como signataria de las convenciones contra la corrupción de la ONU y la OEA, está sujeta a cumplir los mandatos de esos instrumentos del

3 La Comisión se creó en junio de 2014 por acuerdo de la Corte Plena, junto con otras medidas para enfrentar la corrupción interna en el Poder Judicial. Estuvo integrada por la Presidenta y el Vicepresidente de la Corte, los presidentes de las salas Primera, Segunda, Tercera y Constitucional, el Fiscal General de la República y el Director General del OIJ, a quienes se encargó la identificación, mediante un mapeo con datos estadísticos y científicos, de las áreas vulnerables que podrían ser penetradas por los fenómenos de la criminalidad organizada y el narcotráfico (<https://www.poder-judicial.go.cr/observatoriojudicial/vol170/>). El informe final de la Comisión se aprobó en noviembre del mismo año (sesión 55-14, acuerdo XVIII) e incluyó la presentación del proyecto “Ley para la creación de una jurisdicción especializada contra el crimen organizado y el narcotráfico”. Esa iniciativa fue aprobada en septiembre de 2017, pero no entrará en vigencia sino hasta el 2021, debido a una prórroga que solicitó la Corte a la Asamblea Legislativa (más detalles en el capítulo 4).

Derecho Internacional. El Poder Judicial es uno de los entes públicos que debe rendir cuentas periódicamente frente a los respectivos mecanismos de seguimiento y verificación. El artículo 11.1 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción dispone:

Teniendo presentes la independencia del poder judicial y su papel decisivo en la lucha contra la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico y sin menoscabo de la independencia del poder judicial, adoptará medidas para reforzar la integridad y evitar toda oportunidad de corrupción entre los miembros del poder judicial. Tales medidas podrán incluir normas que regulen la conducta de los miembros del poder judicial.

Como se señaló en el *Primer Informe Estado de la Justicia*, en el marco de la tercera ola de modernización judicial, es decir, aproximadamente de 2007 en adelante, la institución promovió un conjunto de iniciativas enfocadas en el logro de mayores niveles de transparencia, apertura, participación ciudadana y rendición de cuentas. Si bien es posible documentar una serie de acciones implementadas desde entonces, no existe, hasta ahora, un recuento sistematizado de su desarrollo y resultados.

En este capítulo se pretende determinar cuál es, actualmente, el grado de preparación del Poder Judicial para la lucha contra la corrupción. Por primera vez se sintetizan en un documento de análisis las diversas iniciativas que ha promovido la institución. A la vez, se hace un inventario de las capacidades con que se cuenta para enfrentar esta problemática.

¿Cómo se gestiona internamente la lucha contra la corrupción?

A partir de 2014 el Poder Judicial costarricense ha intensificado sus esfuerzos para combatir la corrupción a lo interno del sistema, a través de una serie de cambios normativos y organizativos de muy distinto alcance. Este capítulo analiza ese proceso. Su principal aporte es que sistematiza una gran cantidad de información dispersa sobre el fortalecimiento de las capacidades institucionales en ese ámbito, desde una perspectiva que permite una realimentación crítica.

El capítulo se divide en tres apartados. El primero presenta un marco general sobre el concepto de corrupción judicial y el estado actual de los recursos e instancias directamente relacionados con la lucha contra la corrupción. El segundo apartado enfatiza en los mecanismos de detección y sanción de la corrupción interna: la Auditoría Interna, la Fapta y el Tribunal de la Inspección Judicial. La última sección reseña las iniciativas de prevención y control de la corrupción que se han puesto en marcha, divididas en dos grupos: actividades de autorregulación y actividades dirigidas a la apertura institucional hacia la ciudadanía.

Del concepto de corrupción judicial utilizado

El debate teórico sobre el concepto de corrupción incluye una amplia gama de posibilidades que exceden los fines de este trabajo⁴. Para efectos operativos se toma como base la definición de Philip (2001), a saber:

...la corrupción pública atañe un servidor público que actúa en contra de las normas establecidas para su posición y en contra del interés público, para beneficiarse a sí mismo o a un tercero, y que con dicha acción recibe o permite el acceso a bienes, servicios o información para él o esa tercera parte (traducción propia).

Esta definición abarca cualquier tipo de entidad pública y, por ende, la diversidad que presenta la nómina del conglomerado judicial: policías técnicos, personal administrativo de varios tipos y niveles, así como profesionales en Medicina, Derecho y Administración.

Buscaglia y Dakolias (1999) identifican algunas características que se asocian con una mayor vulnerabilidad a prácticas corruptas en el Poder Judicial:

- una alta concentración de poder en muy pocas personas situadas en la cúspide de la organización interna, con roles que concentran las decisiones y el control (por ejemplo, la figura de un juez que concentra una gran cantidad de procesos de toma de decisiones administrativas y jurisdiccionales);
- el elevado número de complejos procesos que usualmente siguen los casos en los tribunales, que no cuentan con sistemas de transparencia y monitoreo;

⁴ En un extremo se utiliza una definición general, popularizada por la organización Transparencia Internacional, que se refiere a la corrupción como el abuso de poder para fines privados. En el otro extremo se emplea un concepto puramente legal, en el cual solo se consideran los delitos tipificados en las leyes. El debate es amplio, e incluye discusiones sobre las causas y consecuencias de la corrupción. El tema ha sido tratado por especialistas en Antropología, Economía, Psicología, Historia, Ciencias Políticas, y desde múltiples perspectivas (Heidenheimer, 1978; Heidenheimer y Johnston, 2002; Távits, 2005; Klitgaard, 1988; Kurer, 2005; Nye, 1967; Peters y Welch, 1978; Philip, 2001).

- c. un alto margen de incertidumbre asociada a la flexibilidad en la interpretación de leyes, reglamentos, doctrinas y jurisprudencia (por ejemplo, cuando hay inconsistencias en casos similares y cambios abruptos de jurisprudencia sin explicación);
- d. pocas alternativas de resolución alterna de disputas, lo que obliga a continuar con el proceso legal;
- e. presencia de grupos de crimen organizado que ejercen presión y demandan prácticas judiciales corruptas para obtener impunidad.

Con la definición aquí utilizada se intenta superar la visión estrictamente normativa de la corrupción como sinónimo de ciertas figuras penales. En el ámbito interno del Poder Judicial –foco de interés de este capítulo– la corrupción puede abarcar conductas contrarias a la probidad que deben ser tratadas en un nivel administrativo, o bien faltas que se convierten en delitos y se procesan penalmente, a través de la Fapta.

Para determinar cuán frecuentes son estas conductas es necesario dotar de contenido al concepto, con un listado de posibles hechos definidos como corrupción interna, para luego investigar su incidencia. Con tal propósito este Informe utiliza un grupo de comportamientos identificados por el Tribunal de la Inspección Judicial bajo el nombre “faltas contra el deber de probidad”.

Según señalan los especialistas de la citada instancia, estas faltas están vinculadas directamente con prácticas corruptas, es decir, son las que con mayor frecuencia se relacionan con conductas indebidas en la dinámica de trabajo. No es posible afirmar que todos los funcionarios que incurrieron en ellas lo hicieron con una intencionalidad asociada a la corrupción. Sin embargo, en el universo de faltas al deber de probidad, este grupo específico aglutina las más proclives a estar asociadas con corrupción interna. A partir de este criterio, se obtuvo un subgrupo de 18 conductas:

1. Abandono injustificado de labores.
2. Aceleración o retraso de trámite para favorecer a una de las partes.
3. Aceptación y/o entrega de dádivas.
4. Actividades indebidas en período de incapacidad laboral.
5. Alteración de estadísticas y/o controles del despacho.
6. Alteración del trámite normal a favor de una de las partes.

7. Aprovechamiento de información confidencial.
8. Conflicto de intereses de índole patrimonial.
9. Incumplimiento en el resguardo y protección de los recursos públicos.
10. Incumplimiento de obligaciones patrimoniales.
11. Incumplimiento de horario de trabajo.
12. Interés indebido.
13. Omisión de denuncia de actos de corrupción.
14. Participación en actividades ilícitas.
15. Relaciones interpersonales que rocen con las funciones del cargo.
16. Retardo injustificado de labores.
17. Uso indebido de activos o servicios.
18. Uso y/o entrega de documentos alterados.

En el desarrollo del presente capítulo, el análisis del grado de preparación del Poder Judicial para combatir la corrupción interna se basa en estas faltas y en los delitos que se hacen del conocimiento de la Fapta. Además, se consideran los esfuerzos preventivos en esta materia.

Para la elaboración de este trabajo fue necesario reconstruir y sistematizar un gran número de registros administrativos dispersos, pues no existe una compilación centralizada. Con este aporte se busca mejorar el conocimiento sobre lo que se hace dentro del conglomerado judicial. No se pretende ser una memoria institucional, sino dejar evidencia documentada de los esfuerzos realizados en el marco de este Informe, para el análisis crítico y la reelaboración de fuentes de información muy diversas y de distintos niveles en la estructura del Poder Judicial.

Marco institucional para el control de la corrupción es fragmentado

Desde principios del siglo XXI se observa un reforzamiento de los órganos de control del Estado costarricense, incluido el Poder Judicial (Wilson y Villarreal, 2018). En el capítulo “A veinte años de la modernización judicial” del *Segundo Informe Estado de la Justicia* se mostró cómo la rendición de cuentas, la transparencia y la participación ciudadana fueron parte de los temas que ocuparon la atención del sistema de administración de justicia, dentro de la llamada tercera ola de modernización judicial.

El dinamismo en estas áreas se expresó en la creación de diversos entes de control interno, o en el fortalecimiento de los existentes. Desde que inició la reforma judicial, al menos catorce instancias especializadas⁵

⁵ La función de control interno es un eje transversal en la estructura del Poder Judicial, dado que atañe tanto a las jefaturas, como a diversas instancias en despachos y órganos auxiliares. Esta sección se centra en los órganos internos especializados, que no son los únicos, pero sí piezas cruciales en la lucha contra la corrupción. Se excluyen también los entes de gobierno judicial (Corte Plena, Consejo Superior, otros consejos y las direcciones), los cuales cumplen funciones de control muy importantes, pero no se dedican exclusiva o primordialmente a esa tarea, sino que la combinan con muchas otras competencias.

fueron instituidas o modificadas sustantivamente. A esto se adiciona un conjunto de herramientas que se relacionan con la promoción de la integridad dentro de Poder Judicial (manuales, políticas, códigos de ética; gráfico 2.1). Destaca la introducción de temas asociados a la probidad y la rendición de cuentas como parte de los objetivos del *Plan Estratégico Institucional 2019-2024*. Para su cumplimiento se contemplan 37 metas e indicadores en los que se propone una serie de cambios a nivel “macro”: definición de políticas institucionales, establecimiento de protocolos, reforma del régimen disciplinario, modernización de los sistemas de gestión, reformulación de las prácticas de rendición

de cuentas, fortalecimiento de órganos especializados y mejoramiento de procesos en los órganos auxiliares de justicia⁶.

Es fundamental aclarar que, al momento de redactarse este Informe, no todas las instancias consignadas en el gráfico 2.1 estaban activas. No obstante, se mencionan todas las identificadas en este trabajo, para visibilizar el avance institucional en el mediano plazo, y no únicamente los esfuerzos más recientes.

Muchas de las instancias de control interno fueron establecidas por acuerdos de la Corte Plena o el Consejo Superior, de modo que su existencia depende de la voluntad de estos dos órganos. Solamente el Tribunal

▮ Gráfico 2.1

Principales entes e instrumentos de control interno del Poder Judicial, según año de creación y periodos u “olas” de modernización^{a/}

Segunda ola	1992	Comisión de Ética y Valores
	1999	<i>Código de Ética Judicial</i>
	2000	Contraloría de Servicios
	2004	Unidad de Control Interno
	2005	<i>Código de Ética del Organismo de Investigación Judicial</i>
	2006	<i>Sistema Específico de Valoración de Riesgo del Poder Judicial</i>
Tercera ola		Comisión de Control Interno
	2007	Comisión de Evaluación de Desempeño
		Secretaría Técnica de Ética y Valores
	2010	Sistema Nacional de Calidad y Acreditación para la Justicia
	2011	<i>Política Axiológica</i>
	2012	Tribunal de la Inspección Judicial (reestructuración y reglas prácticas)
Cuarta ola	2014	Comisión de Transparencia y Anticorrupción
		Comisión de Penetración del Crimen Organizado y Narcotráfico
	2015	<i>Política de Participación Ciudadana</i>
	2016	Comisión del Régimen Disciplinario
	2017	Oficina de Control Interno, Transparencia y Anticorrupción (reestructuración)
	2018	<i>Política de Justicia Abierta</i>
		<i>Plan Estratégico Institucional 2019-2024</i>
		Grupos de trabajo de reformas urgentes: régimen disciplinario y normas éticas
		Comisión Interinstitucional de Justicia Abierta
		Oficina de Cumplimiento

a/ Se presentan en letra cursiva los instrumentos o documentos, para diferenciarlos de los entes.
Fuente: Elaboración propia con base en registros administrativos del Poder Judicial.

6 El detalle de los objetivos, metas e indicadores asociados a probidad y rendición de cuentas puede consultarse en el *Plan Estratégico Institucional 2019-2024* de la Dirección de Planificación del Poder Judicial.

de la Inspección Judicial y la Auditoría Interna fueron creados por medio de legislación nacional. Estos entes conservan una estructura vertical, en cuya cúspide se encuentra la Corte Suprema de Justicia, aunque unos pocos, como la Secretaría Técnica de Ética y Valores, dependen de otras entidades. Por otra parte, los que no están regulados por leyes tienen más posibilidades de ver comprometida su sostenibilidad financiera según las necesidades institucionales.

En su conjunto, la estructura de control interno es fragmentada, no solo por las características del conglomerado judicial, donde cada órgano auxiliar tiene su propia instancia con responsabilidades en esta materia, sino también porque en la administración superior hay al menos cinco entes especializados y seis comisiones relacionadas con el tema. Cada órgano se interrelaciona bilateralmente con los otros despachos, pero no existe coordinación entre ellos, con excepción

de algunos proyectos puntuales (NCSC, 2018). Estas comisiones separadas como en un archipiélago, dirigidas por magistrados o magistradas como extensión de la Corte Suprema, son mecanismos *ad hoc* paralelos a la administración, que aumentan la carga de trabajo de sus integrantes, tanto magistrados como personal técnico (consúltense las ediciones primera y segunda del *Informe Estado de la Justicia*; PEN 2015 y 2017). Este capítulo se centra únicamente en algunos de los órganos especializados de control que figuran en el organigrama judicial (cuadro 2.1).

Las tareas asignadas a los distintos órganos tienen muchas similitudes y, de hecho, algunas de ellas se traslapan o duplican. Casi todos los entes se han dedicado a impartir cursos o talleres de capacitación y a visitar despachos. En un escenario de mayor centralización y coordinación, se podrían aprovechar los recursos disponibles y generar economías de escala, unificando las

► Cuadro 2.1

Funciones de control que competen a órganos especializados del Poder Judicial

Órgano	Funciones
Oficina de Cumplimiento	Ejercer la rectoría de las políticas de prevención de la corrupción en el Poder Judicial Articular instancias e iniciativas anticorrupción del Poder Judicial
Oficina de Control Interno ^{a/}	Autoevaluación Gestión de riesgos Investigación y análisis Transparencia Capacitación en control interno
Auditoría Interna	Fiscalización Advertencia y asesoría constructiva y de protección a la administración Información, análisis, evaluación, comentarios y recomendaciones en forma previa, concomitante y posterior
Tribunal de la Inspección Judicial	Ejercer control regulador constante Resolver quejas Aplicar sanciones Asegurar asistencia y servicio Visitar oficinas judiciales
“Contraloría de Servicios (sede central)”	Velar por la calidad del servicio Resolver quejas Identificar conflictos potenciales entre el Poder Judicial y sus usuarios Contribuir a solucionar problemas funcionales
Secretaría de Ética y Valores	Orientar, asesorar, recomendar y dictar políticas Implementar el Sistema de Gestión de la Ética Brindar soporte técnico y ejecutar acuerdos de la Comisión de Ética Generar proyectos de promoción de valores Formación axiológica

a/ Anteriormente se denominó Unidad de Control Interno y Oficina de Control Interno y Transparencia (Ocitra); en la actualidad se llama Oficina de Control Interno.

Fuente: Elaboración propia con base en la normativa de cada órgano.

actividades de capacitación y los programas de visitas. Desde 2017, el Poder Judicial cuenta con un portafolio institucional de proyectos estratégicos en línea, en el que las unidades pueden inscribir sus iniciativas a partir de una serie de pasos⁷. Sin embargo, no está claro si este canal funciona como plataforma para la coordinación horizontal de las actividades.

A lo anterior debe agregarse también la labor que atañe a las jefaturas, direcciones técnicas (Ejecutiva, de Planificación, etc.), el Consejo Superior y la Corte Plena, que como órganos de gobierno judicial cumplen también un papel muy importante en el control interno de la corrupción, si bien lo combinan con sus otras competencias. De manera particular, la Dirección de Planificación está encargada de desarrollar varios proyectos recientes que buscan la alineación de esfuerzos institucionales, entre ellos un modelo de gestión estratégica para mejorar la planificación, implementación, sostenibilidad, seguimiento y evaluación de las iniciativas de cada órgano⁸. También trabaja en el diseño de un marco metodológico para la ejecución de políticas judiciales y un sistema estandarizado de rendición de cuentas.

► Cuadro 2.2

Presupuesto ejecutado en órganos de control interno del Poder Judicial. 2015-2018

(millones de colones)

Oficina	2015	2016	2017	2018
Unidad de Control Interno	299,0	343,6	397,5	370,2
Auditoría Interna	2.631,2	2.764,1	3.488,7	3.459,7
Tribunal de la Inspección Judicial	1.801,5	2.024,2	2.542,6	2.398,1
Contraloría de Servicios (sede central)	1.368,1	1.537,1	2.015,4	492,8
Secretaría Técnica de Ética y Valores	207,1	220,7	273,3	245,1
Total ejecutado en oficinas	6.307,0	6.889,6	8.717,5	6.965,7
Presupuesto total ejecutado	367.378,4	386.746,6	437.528,6	445.171,0
Porcentaje de costo de oficinas ^{a/}	2,0	2,0	2,0	2,0

a/ Porcentaje del presupuesto total ejecutado.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial.

Limitados recursos humanos y financieros

En términos presupuestarios, los recursos destinados en 2017 a los cinco órganos especializados en control interno (Oficina de Control Interno, Auditoría Interna, Tribunal de la Inspección Judicial, Contraloría de Servicios (sede central) y Secretaría de Ética y Valores), en conjunto, representaron cerca del 2% del presupuesto total ejecutado por la institución en aquel año. Esto no incluye lo presupuestado para algunas instancias que se relacionan con estos temas, como las comisiones de Transparencia, de Régimen Disciplinario y de Justicia Abierta, entre otras. El monto total no es bajo, pero se diluye al dividirse entre varias entidades. Al igual que en el resto del Poder Judicial, el financiamiento de estos órganos aumentó en la última década, pero sufrió una caída en 2018 debido a que la base comparativa del 2017 tuvo un incremento fuera de lo usual⁹ (cuadro 2.2).

En el informe *Brechas de riesgo y buenas prácticas en torno a la prevención y control de la corrupción*, elaborado por el National Center for State Courts (NCSC), se señala en varias ocasiones la escasez de recursos para la atención de estos temas. Por ejemplo, se resalta la importancia de la labor preventiva que realiza la Secretaría de Ética y Valores, en contraste con el limitado presupuesto con que cuenta para realizar actividades y dar cobertura a toda la población judicial (NCSC, 2018).

El Tribunal de la Inspección Judicial cuenta con cinco investigadores y un presupuesto restringido, lo que hace difícil recabar suficiente prueba y establecer con certeza la comisión de faltas leves, graves o gravísimas (NCSC, 2018). Las visitas *in situ* —claramente un mecanismo preventivo y disuasivo importante— son realizadas por cuatro personas en todo el país (E¹⁰: Carmona, 2018). La recién creada Oficina de Cumplimiento tiene una persona a cargo, con dos funcionarios de apoyo.

Durante el proceso de entrevistas para la elaboración de este capítulo, hubo una queja generalizada por la escasez de recursos. Al preguntar qué es lo que más se necesita, dado el contexto de crisis fiscal y la baja probabilidad de crecimiento presupuestario, las respuestas se concentraron en el recurso humano (cuadro 2.3).

⁷ La metodología para el diseño de proyectos del Poder Judicial puede consultarse en el portal <https://www.poder-judicial.go.cr/planificacion/index.php/planes-y-presupuestos/2015-07-14-21-17-45>.

⁸ El modelo fue aprobado por la Corte Plena en diciembre de 2018, para iniciar en 2019.

⁹ Durante la elaboración del presente capítulo no se logró obtener información sobre la causa de ese aumento.

¹⁰ Las referencias que aparecen anteceditas por la letra "E" corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe. La información respectiva se presenta en la sección "Entrevistas", de las referencias bibliográficas de este capítulo.

► Cuadro 2.3

Recursos humanos por órgano de control y comisiones. 2018

Ente	Personal destacado ^{a/}	Personal asignado en la relación de puestos ^{b/}	Solicitud de recursos ^{c/}
Oficina de Control Interno	5 profesionales y 1 asistente administrativo	NI ^{d/}	NI
Auditoría Interna	60 auditores	63 personas (48 auditores)	15 plazas más de auditores (2 por sección)
Tribunal de la Inspección Judicial	46 personas, 5 investigadores	NI	Más funcionarios para visitas <i>in situ</i>
Contraloría de Servicios (sede central)	NI	14 personas (10 auxiliares de servicio). 46 personas en todo el país	Personal y automóviles
Secretaría de Ética y Valores	4 profesionales y 1 secretaria	NI	Un experto en metodología
Comisión de Transparencia y Anticorrupción	3 profesionales con recargo	NI	4 plazas nuevas extraordinarias para el presupuesto 2020
Comisión de Justicia Abierta	Recargo Conamaj ^{e/}	Conamaj (4 profesionales 2)	NI
Comisión de Gestión Integral y Acreditación	4 profesionales y 1 secretaria	6 personas (1 jefe, 4 profesionales y 1 técnico administrativo 2).	NI

a/ Con base en entrevistas a las y los jefes de los órganos considerados.

b/ Informe de Relación de Puestos, Oficio 1765-PLA-2019.

c/ Con base en entrevistas a las y los jefes de los órganos considerados.

d/ NI: no hay información disponible.

e/ Conamaj: Comisión Nacional de Mejoramiento de la Justicia.

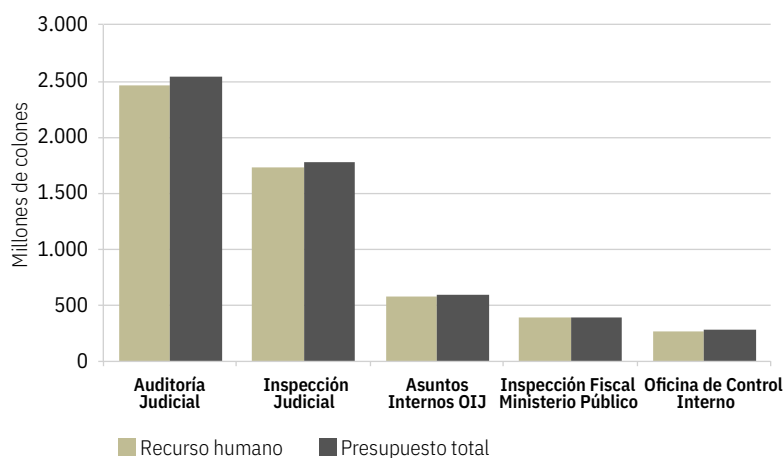
Fuente: Elaboración propia con base en informes de cada entidad, entrevistas y datos suministrados por la Dirección de Planificación del Poder Judicial.

El pago de salarios (la planilla) concentra la mayor parte de los recursos presupuestarios de los órganos de control (gráfico 2.2). Por ejemplo, en su informe de labores de 2017, la Auditoría Interna señaló que únicamente se le asignaron 5.800.401 colones para capacitación, por lo que debió complementarse con recursos de la Dirección de Gestión Humana¹¹. Aun con ese apoyo, sus actividades de formación y preventivas representan un porcentaje pequeño de su trabajo, debido a la escasez de personal. Por su parte, la Secretaría de Ética y Valores reportó que solo cuenta con diez millones de colones al año para actividades de formación dirigidas a todo el conglomerado judicial (E: Sebiani, 2018).

En vista de la situación fiscal del país, no es previsible que los recursos para estas actividades aumenten. Es necesario, entonces, establecer alianzas internas y externas para ampliar el alcance de las labores de los órganos de control. Por ejemplo, hay una gran variedad de modalidades de capacitación y sensibilización sobre

► Gráfico 2.2

Presupuesto total y para el pago de recursos humanos, por órgano de control interno. 2018 (millones de colones)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial.

11 En 2017 la Dirección de Gestión Humana tuvo un presupuesto de capacitación de más de 261 millones de colones, y la Escuela Judicial de cerca de 35 millones de colones (oficio 1765-PLA 2019). No obstante, estos entes realizan actividades de capacitación para el personal jurisdiccional y administrativo en muy distintas áreas, según las necesidades identificadas por las oficinas. No se puede determinar cuánto se dedicó a temas relacionados con prevención de la corrupción.

la lucha contra la corrupción, virtuales y semipresenciales, que pueden desarrollarse en conjunto, con la coordinación adecuada. Los equipos audiovisuales y la experiencia en cursos virtuales con que cuenta la Escuela Judicial ofrecen un enorme potencial, que no ha sido suficientemente aprovechado en lo que concierne a estos temas.

Mecanismos internos detectan pocos casos de corrupción

Las herramientas institucionales que ha desarrollado el Poder Judicial se pueden clasificar en cuatro tipos, según los momentos del combate a la corrupción: prevención, detección, investigación y sanción. En este apartado se presentan las iniciativas de detección, investigación y sanción encargadas a distintos órganos especializados, en tanto que los esfuerzos de prevención serán reseñados en la siguiente sección del capítulo. Ninguno de los entes que se mencionan a continuación se dedica exclusivamente a uno de estos tipos, ya que pueden cubrir las diversas áreas simultáneamente. Sin embargo, suelen tener un énfasis en alguna de ellas.

Así pues, seguidamente se analiza el desempeño de tres entidades: la Auditoría Interna, el Tribunal de

la Inspección Judicial y la Fapta. El estudio se limita a la parte del trabajo de estas oficinas que se relaciona con la detección, investigación y sanción de actos de corrupción dentro del Poder Judicial, cuando la información disponible permitió hacer esta distinción.

Auditoría Interna realiza seis relaciones de hecho en siete años

El principal órgano de control interno es la Auditoría Interna, creada por la Ley 6152, el 10 de noviembre de 1977. Esta entidad tiene la facultad de hacer recomendaciones a las diversas instancias del Poder Judicial, con el objetivo de facilitar y mejorar sus procesos de gestión ante posibles riesgos de corrupción.

La cantidad de recomendaciones emitidas anualmente por la Auditoría Interna pasó de 110 en 2015, a 74 en 2018. Esta importante caída se atribuye a una creciente complejidad de los casos atendidos, así como a dificultades operativas, ya que “cerca de novecientas oficinas son atendidas por únicamente sesenta auditores judiciales” (E: García, 2018).

Es relevante señalar que, si bien las funciones de este órgano incluyen hacer observaciones de forma previa o concomitante con los procesos administrativos, la mayoría de sus intervenciones son informes de fiscalización, es decir, control posterior, cuando ya se ha materializado un riesgo de corrupción.

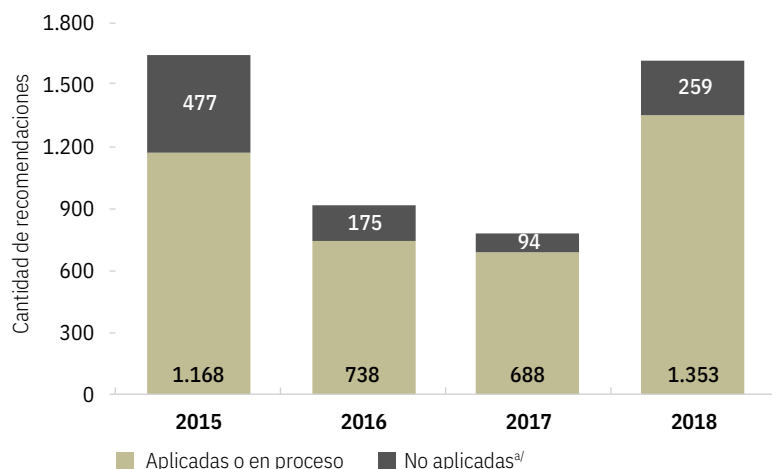
Por otra parte, pese a la disminución ya comentada, en el período 2015-2017 aumentó la cantidad de recomendaciones que fueron aplicadas o empezaron a implementarse (gráfico 2.3).

Para efectos de este análisis, interesan los casos en que la Auditoría planteó una relación de hecho o denuncia penal. Las relaciones de hecho son informes que se elaboran cuando se logra documentar con certeza acciones y omisiones ligadas por un nexo de causalidad a faltas de carácter administrativo o penal, o a la determinación de responsabilidades, y que se constituyen en insumo para la acreditación de esas responsabilidades (CGR, 2014). En los informes de labores de la Auditoría desde 2013 (disponibles en la página web de la institución), solo se menciona la presentación de dos informes en 2018 y cuatro en 2016¹².

La Auditoría funciona como un canal para el trámite de denuncias de corrupción interna y en forma directa recibe alertas por irregularidades en la administración de recursos. Las denuncias llegan por muy distintos medios—correo electrónico, teléfono e incluso notas anónimas— y tuvieron un incremento importante en los dos últimos años (E: García, 2018).

Gráfico 2.3

Cantidad de recomendaciones de la Auditoría Interna a otras instancias del Poder Judicial. 2015-2018



a/ La categoría “No aplicadas” considera, además de las recomendaciones que no fueron implementadas, las que fueron catalogadas como “archivadas”, “no aplica en el momento” y “perdió vigencia”.

Fuente: Informes de labores de la Auditoría Interna del Poder Judicial, varios años.

12 Al momento de elaborarse esta publicación, la Auditoría Interna no contaba con datos sobre el desenlace de los informes presentados. Tampoco fue posible obtener el detalle de las denuncias recibidas por esa misma instancia, dado que respondieron que se trata de información confidencial.

Sin embargo, no se cuenta con un registro oficial sobre su procedencia y resultados, lo cual sería vital para establecer un sistema de alerta temprana en esta materia.

Fapta desbordada

La jurisdicción sobre los delitos relacionados con corrupción compete a varios órganos del Poder Judicial. El Ministerio Público es el encargado de preparar los casos, para lo cual cuenta con una unidad especializada: la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción (Fapta). La función de investigación, es decir, la recolección de pruebas, la realiza el Organismo de Investigación Judicial (OIJ), en particular por medio de su Sección de Fraudes. La etapa de juicio corresponde exclusivamente a la jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública, centralizada en el Segundo Circuito Judicial de San José (juzgado y tribunal)¹³. La Defensa Pública tiene una persona asignada a esta jurisdicción, quien, en ocasiones, cuando el caso lo amerita, cuenta con la colaboración de otros funcionarios (oficio 559-PLA-OI-2019). La Procuraduría de la Ética Pública también se puede constituir como querellante en los juicios sobre corrupción.

Los casos de funcionarios del Poder Judicial acusados de algún delito relacionado con corrupción son trasladados a la Fapta. Sin embargo, una vez ingresados no es posible distinguirlos del resto de asuntos que tramita la Fiscalía. Por ese motivo, las estadísticas que se presentan a continuación se basan en reportes originados en la Fapta¹⁴, sobre su labor en general.

Esta Fiscalía recibe dos tipos de casos: i) los que ingresan de forma directa y son tramitados según el tipo de delito funcional y de corrupción (código 1218), y ii) los que envían las fiscalías auxiliares y son devueltos a las fiscalías territoriales para subsanar actos de investigación, a fin de que puedan reingresar a la Fapta. Es decir, las fiscalías intervienen en la etapa preparatoria y la Fapta atiende el expediente en las fases intermedia, de juicio y recursiva ante la jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública (código 1043). A nivel estadístico estos grupos se separaron para evitar la doble contabilidad y la asociación de causas de distinta naturaleza. Así pues, solo se utilizaron asuntos

catalogados bajo el código 1218, es decir, casos recibidos desde un inicio (fase preparatoria) por la Fapta, que fueron construidos en esa oficina y no son comparables con los que ingresaron en su etapa preparatoria, tan solo para revisión. Sin embargo, debe señalarse que ambos tipos de expedientes generan una carga de trabajo para el personal de la Fapta, con distintos alcances.

Se usaron los datos a partir de 2015, ya que es desde ese año que se cuenta con información validada. Pese a ello, se encontraron algunas inconsistencias entre los registros de la Fiscalía y los del *Anuario Estadístico* del Poder Judicial¹⁵. Se presume que las diferencias están asociadas a diferencias y errores en el registro de la información, lo que constituye una de las áreas de mejora identificadas durante el proceso de investigación. Para el Subproceso de Estadísticas del Departamento de Planificación, el dato oficial es el que se extrae del Sistema Integrado de Gestión (Sigma). Sin embargo, en este caso se decidió no emplear esa fuente porque únicamente tiene datos del año 2018 en adelante, fecha a partir de la cual la Fapta comenzó a utilizar el sistema.

En el bienio 2017-2018 se quintuplicó el ingreso de casos a la Fapta

Entre 2015 y 2018 la Fapta tuvo dos períodos claramente marcados por volúmenes de trabajo distintos. En el bienio 2015-2016 recibió 298 casos nuevos, cifra que casi se cuadruplicó en los dos años siguientes (gráfico 2.4). Sin embargo, los asuntos que procesa esta instancia no alcanzan a representar el 1% de la entrada neta en materia penal, que en 2018 llegó a 175.050 casos.

La razón del crecimiento en 2017-2018 se encuentra en dos hechos significativos. En primer lugar, en julio de 2017 se incorporaron a las estadísticas los datos de las fiscalías territoriales de la Fapta, lo que explica más de la mitad de los volúmenes de trabajo en esos años. En segundo lugar, hubo un cambio en la política de persecución de casos de corrupción, a partir del nombramiento de una nueva jerarca del Ministerio Público, en octubre de 2017. Este relevo se dio tras la suspensión y posterior jubilación del Fiscal anterior, en el contexto del escándalo conocido como

13 Cabe mencionar que desde 2015 la descentralización de los delitos de Hacienda y Función Pública viene siendo discutida por la Corte Suprema y la Sala Tercera, sin que se haya llegado aún a una decisión final. A raíz de una solicitud recibida en 2016, la Dirección de Planificación elaboró un informe en 2019 (oficio 559-PLA-2019) en el que recomienda ampliar la competencia a todos los juzgados y tribunales del país. Sin embargo, no hay consenso entre las jefaturas sobre esta medida y está pendiente la presentación del informe a la Corte Plena.

14 Estas son estadísticas internas, trabajadas manualmente en hojas de Excel de una enorme complejidad. Por ello la elaboración de este reporte demandó un considerable esfuerzo, en varias reuniones de revisión, limpieza de datos y aclaración de dudas entre los equipos del Programa Estado de la Nación y la Fapta. En ese sentido es importante reconocer la dedicación, interés y transparencia con que la Fiscalía apoyó la elaboración de este capítulo.

15 Las estadísticas que reporta el Subproceso de Estadísticas del Departamento de Planificación se basan en datos del Sistema Integrado de Gestión (Sigma), mientras que las del Ministerio Público provienen de los reportes mensuales de las fiscalías territoriales, que se elaboran manualmente.

“El cementazo” (recuadro 2.1), que generó presión para un combate más enérgico de esta forma de criminalidad. Anteriormente regían criterios restrictivos de persecución, de acuerdo con un memorando de la Fapta (01-2016), en el cual se establecía que los delitos por

procesar se circunscribían a un subgrupo de los incluidos en el código 1218, a saber: corrupción de funcionarios, cohecho impropio, cohecho propio, corrupción agravada, penalidad del corruptor, enriquecimiento ilícito, negociaciones incompatibles y concusión.

■ Recuadro 2.1

“El cementazo”

A lo largo de este capítulo en varias ocasiones se hace referencia al escándalo conocido como “El cementazo”, en el cual se cuestionó a jerarcas y funcionarios de todos los poderes del Estado. Para el Poder Judicial fue la primera vez que se le involucró en un caso de corrupción con implicaciones institucionales de tan alta relevancia. Con el fin de contextualizar esa referencia, a continuación se reseñan los principales hechos de ese caso, a partir de los hallazgos de una Comisión Legislativa Especial que se creó expresamente para su análisis¹⁶. Debe tenerse en cuenta que los casos judiciales que derivaron de ese escándalo aún están en fase de investigación.

El escándalo se originó en una denuncia difundida por los medios de comunicación, sobre un empresario que, de manera irregular, obtuvo préstamos bancarios para importar cemento desde China. Si bien la cobertura de este caso inició en 2014, no fue sino hasta 2017 que se convirtió en escándalo y continuó apareciendo prácticamente todos los días en los medios a lo largo de casi un año (consúltese el capítulo 7, en el tema de cobertura mediática del Poder Judicial). Según el informe final de la Comisión Legislativa, en la tramitación de estos préstamos se encontraron “evidencias de fraude, negligencia, tráfico de influencias y favorecimientos a una empresa particular” y “en el camino millones de dólares fueron desviados y escondidos”.

Adicionalmente, se alega que se llevó a cabo una serie de modificaciones tendientes a eliminar obstáculos legales y técnicos para importar el tipo de cemento en cuestión, que en un principio no cumplía con los estándares reglamentarios, y que se dio un agresivo lobby que frenó una ley que buscaba elevar los impuestos al cemento. En esta cadena de toma de decisiones para conceder los préstamos, permitir la importación y frenar la ley, fueron involucrados diputados de varios partidos políticos, ministros, un magistrado de la Corte Suprema de Justicia, e incluso se mencionó al entonces Presidente de la República. Varias de estas personas están implicadas en las investigaciones que en la actualidad realiza el Ministerio Público.

En esta compleja trama, la participación de jerarcas del Poder Judicial se relaciona, en concreto, con el Fiscal General, la Fiscala Subrogante, un Fiscal Adjunto y los integrantes de la Sala Tercera, quienes desestimaron causas asociadas a estos hechos, ignorando evidencias presentadas por el Organismo de Investigación Judicial. Además, uno de los magistrados de esa misma Sala tenía un vínculo de cercanía con el empresario cuestionado. Los casos desestimados fueron reabiertos en 2017, tras un cambio de jerarcas en la Fiscalía General.

En su informe final, por unanimidad la Comisión Legislativa sugirió llevar adelante procesos disciplinarios y penales e inhabilitar a los funcionarios y empresas involucrados. En total, esa instancia tuvo 32 sesiones y recibió en comparecencia bajo juramento a 137 personas, incluyendo los magistrados y magistradas de la Sala Tercera, ministros de gobierno, miembros de juntas directivas de las entidades involucradas e incluso el Presidente de la República. Los efectos más inmediatos de “El cementazo” fueron la renuncia de un ministro (Economía) y un viceministro (Hacienda), de un magistrado de la Corte Suprema, varios jerarcas, personal y las juntas directivas de las entidades financieras involucradas. El empresario acusado y varios empleados bancarios estuvieron en prisión preventiva durante el 2018, y al momento de redactarse este Informe se encontraban a la espera de la acusación por parte del Ministerio Público.

Como producto de los procesos disciplinarios internos en el Poder Judicial, la Corte Plena sancionó con dos meses de suspensión a los magistrados de la Sala Tercera, al Fiscal General y la Fiscala Adjunta, pero en la práctica solo esta última y uno de los magistrados cumplieron con la sanción, ya que en medio de los cuestionamientos el Fiscal General y dos magistrados, incluyendo al Presidente de la Corte Suprema, se acogieron a sus pensiones.

Fuente: Comisión Investigadora de la Asamblea Legislativa, 2019.

¹⁶ El nombre oficial completo fue “Comisión especial para que investigue los cuestionamientos revelados recientemente por la prensa y en la Asamblea Legislativa, sobre operaciones crediticias gestionadas y otorgadas por el Banco de Costa Rica, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal y otras entidades bancarias del Estado, así como las actuaciones de los miembros de las juntas directivas, sus cuerpos gerenciales, y cualquier otra persona que participara en la tramitación de dichos créditos, así como la eventual influencia política de autoridades de gobierno u otros, para favorecer a ciertos actores con créditos”, expediente legislativo 20.461.

La nueva Fiscalía General amplió esta directriz, de modo tal que en la actualidad se usa la lista completa de delitos catalogados bajo el código 1218, que son cerca de 42. No obstante, como se verá en el capítulo 3 de este Informe, en la práctica solo se utilizan cinco tipos delictivos para acusar.

Por otro lado, el personal de la Fapta reporta que el ingreso de casos en el último año ha aumentado porque se han ampliado los canales de denuncias, que pueden ser confidenciales, anónimas o presenciales, entre otras modalidades (E: Meléndez, 2019). Otros factores que incrementan la carga de trabajo se asocian a “picos” de ingresos por circunstancias especiales; por ejemplo, en mayo de 2018 entraron 60 casos nuevos relacionados con funcionarios de los Supremos Poderes cuyos nombramientos expiraron con el cambio de gobierno, de modo que sus procesos pasaron a ser ordinarios y se transfirieron de la Sala Tercera, a la jurisdicción Penal de Hacienda. El escándalo de “El cementazo” por sí solo generó cerca de 25 casos nuevos entre finales de 2017 y principios de 2018 (E: Meléndez, 2019). Además, se han apoyado planes de descongestionamiento de fiscalías territoriales que tienen grandes rezagos (casos que tienen más de dos años de trámite), cuyas causas, en el momento, son asumidas y registradas como ingresos a la Fapta.

El volumen de ingresos es mayor en San José, que concentra los casos del Área Metropolitana, donde se asienta la mayoría de la población y de las actividades económicas. Fuera de esta, con enormes diferencias, destacan Santa Cruz, Liberia y Pérez Zeledón (gráfico 2.5).

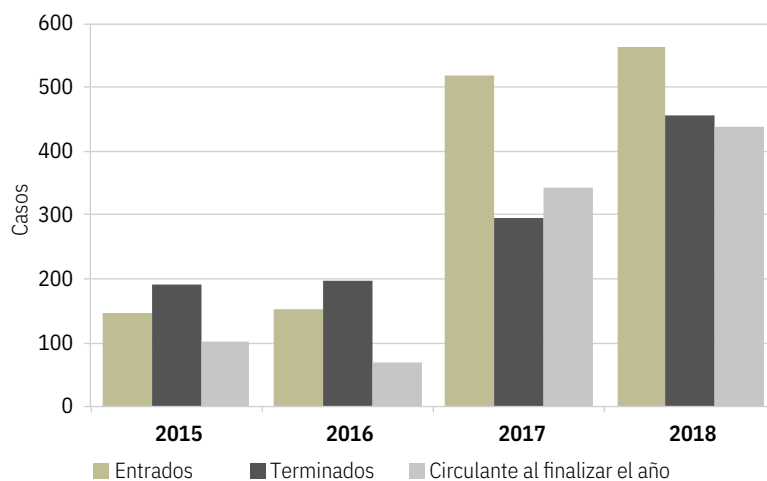
La mayoría de casos concluye en la etapa preparatoria

Por lo general, los casos que tramita la Fapta se cierran con desestimaciones y sobreseimientos¹⁷, dictados por un juez en la etapa preparatoria. Esto significa que muy pocos procesos finalizan con una sentencia de un tribunal penal.

Entre 2015 y 2018 los cierres por desestimaciones y sobreseimientos representaron el 68,9% del total de causas terminadas en la etapa preparatoria (527 de un total de 765, excluyendo las remisiones a otras jurisdicciones). No obstante, los tipos de terminación tendieron a variar: las solicitudes de desestimación pasaron de 44% en 2015 a 27,3% en 2018, mientras que

Gráfico 2.4

Casos entrados, terminados y circulante de la Fapta. 2015-2018^{a/}

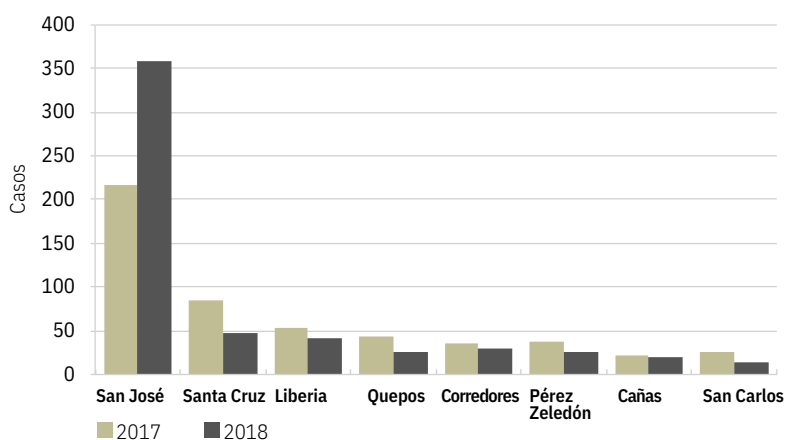


a/ Corresponde al código estadístico 1218 de delitos funcionales.

Fuente: Elaboración propia con información de la Unidad de Monitoreo y Apoyo a la Gestión del Ministerio Público.

Gráfico 2.5

Casos ingresados en fiscalías territoriales de la Fapta. 2017-2018

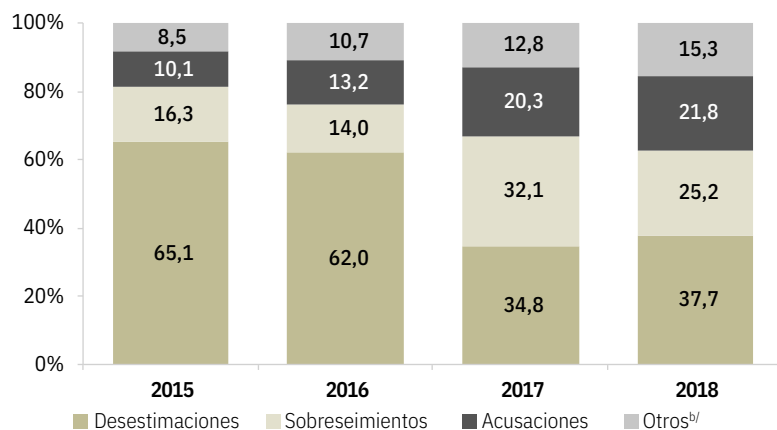


Fuente: Elaboración propia con información de la Unidad de Monitoreo y Apoyo a la Gestión del Ministerio Público.

17 La desestimación es una forma anticipada de cierre del proceso y usualmente se dicta al inicio de la investigación, cuando se presenta alguna de las siguientes circunstancias: i) imposibilidad de proseguir, ii) los hechos no constituyen delito, o iii) los elementos de prueba son insuficientes para fundamentar una acusación. Esta resolución no tiene carácter de sentencia y mantiene la posibilidad de reabrir el caso si una de las causas antes citadas desaparece. En cambio, el sobreseimiento definitivo es una resolución que cierra para siempre el caso, sin posibilidad de reapertura posterior. Sus causales son: “i) el hecho denunciado no se realizó o no fue cometido por la persona imputada, ii) el hecho no corresponde a una figura penal, iii) media una causa de justificación o inculpabilidad, iv) la acción penal se ha extinguido, y v) pese a la falta de certeza, no exista razonablemente la posibilidad de incorporar nuevos elementos de prueba y no hay bases para requerir fundadamente la apertura a juicio” (artículo 311, Código Procesal Penal).

Gráfico 2.6

Casos cerrados por la Fapta, según tipo de terminación^{a/} en la etapa preparatoria. 2015-2018



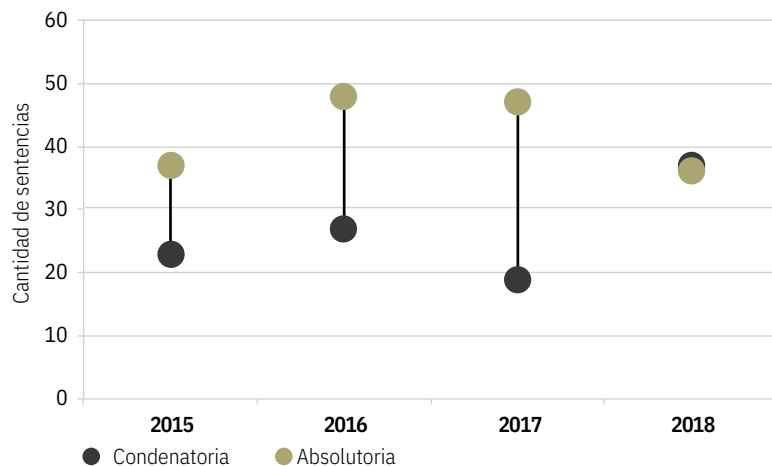
a/ No se consideran los casos remitidos a otras jurisdicciones.

b/ La categoría "Otros" agrupa los asuntos cerrados por acumulación, criterio de oportunidad y medidas alternativas.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Fapta, 2019.

Gráfico 2.7

Condenatorias y absolutorias en delitos contra los deberes de la función pública fallados^{a/}. 2015-2018



a/. a/No se logró obtener información desagregada sobre los tribunales y juzgados penales de Hacienda, por lo que se optó por usar los datos del *Anuario Estadístico del Poder Judicial*, en la categoría de condenas según los delitos contra los deberes de la función pública.

Fuente: Elaboración propia con datos de Poder Judicial, 2019.

aumentaron los sobreseimientos y las acusaciones (gráfico 2.6), es decir, los asuntos que se elevan a juicio en el Tribunal Penal de Hacienda y de la Función Pública.

Para conocer lo que sucede con los casos una vez que han llegado al tribunal penal, se deben analizar las estadísticas del *Anuario Estadístico del Poder Judicial*, pues en esta etapa la Fapta ya no provee datos confiables¹⁸. A nivel del juzgado Penal de Hacienda no es posible aislar los asuntos relacionados con delitos funcionales, pues la información no se registra por separado. De acuerdo con la Dirección de Planificación, el número de personas sentenciadas se mantuvo invariable en los últimos cuatro años; para todo el período representó un 0,25% del total de condenatorias en materia penal. En este grupo se aprecia una reducción de los fallos absolutorios, que pasaron de 61,6% en 2015, a 51,5% en 2018 (gráfico 2.7).

Se triplicó circulante en los procesos relacionados con corrupción

Calcular la eficiencia y eficacia de un despacho es un desafío aún pendiente en el Poder Judicial. Se tendría que iniciar haciendo referencia a los tiempos de respuesta, la duración de los procesos y el desempeño por persona. Los indicadores de duración de un despacho son difíciles de obtener, en especial porque en cada etapa intervienen distintos órganos y la dificultad de los casos es sumamente variable. No hay un acuerdo sobre cuál es el tiempo adecuado para la resolución de distintos asuntos. Funcionarios de la Fapta estiman que por la complejidad de los casos que reciben y la demora de las pericias, cuando estas se solicitan, en promedio toma dos o tres años preparar un caso de mediana dificultad, y entre cinco y seis años cuando es más complicado (E: Meléndez, 2019)¹⁹.

Para efectos del presente Informe no se contó con datos sobre la duración de los casos tramitados por la Fapta. Sin embargo, consultado al respecto el personal de esa instancia reportó tiempos prolongados, asociados a limitaciones operativas para el abordaje del volumen de casos ingresados²⁰.

Calcular la carga de trabajo es una labor más compleja. El Poder Judicial aún no tienen sistema de evaluación de desempeño individualizado, y el Ministerio Público no es la excepción. Si se utiliza el indicador

18 Se ha intentado aplicar un formulario para que los fiscales completen la información al terminar un caso, pero los registros aún no son generalizados, ni se garantiza su veracidad y rigurosidad. Por ejemplo, según esos formularios en 2018 solo 33 juicios terminaron con sentencia utilizando los códigos 1218 y 1043, pero las estadísticas de la Dirección de Planificación reportan 68 casos finalizados por la misma vía. Ciertamente no todos los casos son de la Fapta, pero sí la mayoría.

19 La Fapta y el Departamento de Planificación trabajan en el diseño de una tipología para clasificar los casos en sencillos, medianamente complejos y complejos, pero al cierre de edición del presente Informe no había un documento aprobado y disponible para el público.

20 En el capítulo 3 de este Informe se presentan los resultados de un censo de expedientes que recogió, entre otros, datos de duración, pero solo incluye casos cerrados en 2017.

genérico de casos cerrados o circulante por persona, se obtiene un panorama muy limitado del trabajo que se realiza en la etapa preparatoria. El mayor peso para un fiscal está en la investigación, cuya conducción incluye una serie de actividades que no han sido sistematizadas ni contabilizadas (E: Meléndez, 2019).

Como la preparación de un caso puede tardar años, después de todo ese tiempo al fiscal o fiscalía solo se le contabilizaría un caso concluido. Además, estos funcionarios dependen de las fechas que fije el juzgado para las audiencias y de la respuesta del OIJ, por lo que la responsabilidad por los resultados y el cierre están distribuidos en varias oficinas.

Teniendo presentes estas limitaciones, se utilizaron como *proxy* dos indicadores: los casos terminados en la etapa preparatoria (es decir, hasta llegar a la acusación) y el circulante en esa misma fase. Ambos datos se calcularon por cada plaza de fiscal de la Fapta, a fin de conocer la tendencia general de la dinámica de esa Fiscalía, pero no como indicador de carga de trabajo, pues no están registradas todas las labores que realizan las y los fiscales.

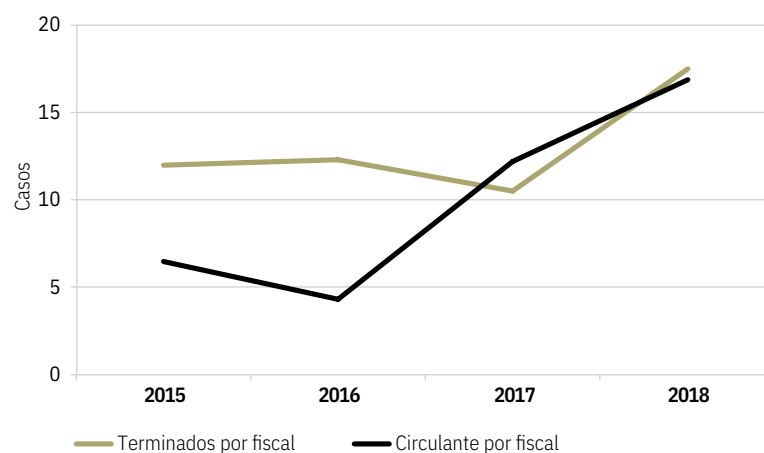
En cuanto a la terminación de los procesos en la etapa preparatoria, en 2018 cada fiscal de la Fapta, en promedio, cerró 18 casos, cifra mayor que la reportada para 2015, que fue de 12. Cabe señalar que en 2017 empezaron a operar las siete fiscalías territoriales, lo que implicó un fuerte aumento de los asuntos ingresados, pero no de los casos concluidos ese año por fiscal. Los procesos iniciados en esos nuevos despachos en 2017 comenzaron a cerrarse—en el mejor de los casos—en 2018, pues muchos ingresaron con trabajo adelantado. Por tanto, aún con el incremento en el número de despachos se registró una mejora en el promedio de casos cerrados en 2018. Entre 2016 y 2017 este indicador disminuyó en un cuarto en la oficina de San José, lo que afectó a la baja el promedio nacional.

El número de casos pendientes de cada fiscal, es decir, el circulante en los escritorios, casi se triplicó entre 2015 y 2018, al pasar de 6,4 a 16,9. Este promedio nacional es superado en algunas fiscalías territoriales; por ejemplo, Liberia terminó el 2018 con 33 casos en el circulante de cada fiscal (gráfico 2.8). Para el Fiscal encargado de la Fapta, un circulante de más de 15 casos al año es inmanejable para los delitos de corrupción. Si bien puede haber asuntos simples y complejos, en general ha aumentado la dificultad de los casos, sin que de manera proporcional se hayan ampliado las capacidades de investigación, por lo que hay un cuello de botella que impide agilizar la respuesta (E: Meléndez, 2019).

Pese a ser una instancia relativamente nueva, la Fapta ha tenido cambios en su funcionamiento y

Gráfico 2.8

Casos terminados y circulante por fiscal en la Fapta. 2015-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de la Fapta, 2019.

estructura, a raíz de variaciones en la distribución de los pilares de trabajo del Ministerio Público. Recuérdese que la Fiscalía tiene autonomía para organizarse, y su jerarca puede hacer las modificaciones que estime necesarias.

La descentralización de esta instancia a partir de 2017, con la creación de las fiscalías territoriales, amplió las posibilidades de investigar casos de corrupción en todo el país. Para hacer frente a esa tarea se ha aumentado el personal y los recursos disponibles, particularmente en 2018, cuando se pasó de 16 a 26 fiscales y fiscalas (cuadro 2.4). Cabe señalar que existe una división funcional según el tipo de puesto: los fiscales auxiliares se encargan de la investigación penal, y los fiscales adjuntos atienden menos casos debido a su participación en juicios y labores de supervisión.

Faltas contra el deber de probidad en el régimen disciplinario

El Tribunal de la Inspección Judicial (en adelante TIJ) es el órgano disciplinario de mayor importancia en el Poder Judicial, complementado con las instancias internas de cada despacho. Dado que en el *Segundo Informe Estado de la Justicia* se dedicó una sección a la organización y funcionamiento del régimen disciplinario, en este apartado no se desarrolla su marco general, sino que se profundiza en un área no analizada anteriormente: los casos de faltas contra la ética en la función pública ocurridos a lo interno del conglomerado judicial y los resultados de su atención por parte de los órganos disciplinarios.

► Cuadro 2.4

Cantidad de fiscales de la Fapta, con respecto al Ministerio Público

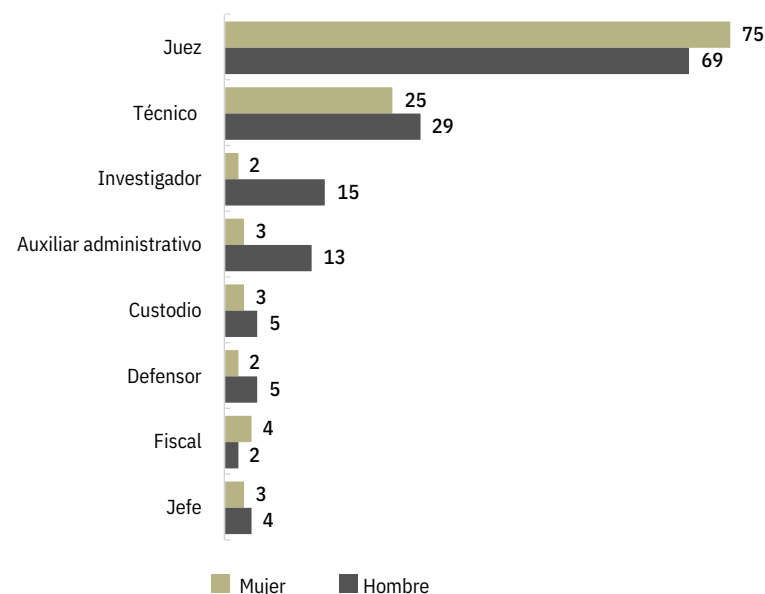
Fapta	Ministerio Público				
Puesto	2015	2016	2017 ^{a/}	2018	Total 2018
Fiscal adjunto	1	2	1	1	37
Fiscal	4	3	6	6	113
Fiscal auxiliar	11	11	19	19	432
Total	16	16	28	26	583

a/ A partir de 2017 se incluyen las fiscalías territoriales. Los datos difieren de los que registra el Subproceso de Estadísticas del Poder Judicial, debido a que se utilizan distintas categorías en la relación de puestos. Aquí se usa la información del Ministerio Público, porque refleja con más detalle los recursos humanos con que se cuenta.

Fuente: Unidad de Monitoreo y Apoyo a la Gestión del Ministerio Público.

► Gráfico 2.9

Funcionarios acusados^{a/} por faltas contra el deber de probidad por el TIJ, por cargo en el momento de la acusación, según sexo. 2017- abril 2019



a/ Se consideraron los puestos que contabilizaron más de cinco registros.

Fuente: Elaboración propia con base en Zumbado, 2019.

El “deber de probidad” es un concepto jurídico indeterminado. Para efectos de este estudio se entiende como la obligación que tienen los servidores públicos de demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que les confiere la ley, con el fin de alcanzar la satisfacción del interés público.

Asimismo, de conformidad con el artículo 3 de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública (n° 8422), este análisis parte de que los servidores deben ajustar su quehacer a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en que se desempeñan, con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, y rendir cuentas satisfactoriamente.

Con la selección de faltas indicada en la introducción de este capítulo, se llevó a cabo una revisión de resoluciones, distribuidas de la siguiente manera: 549 del TIJ, 229 del Consejo Superior y 76 de la Corte Plena.

El TIJ registró 331 casos de faltas contra el deber de probidad en 2017, 211 en 2018 y 7 hasta abril de 2019 (gráfico 2.9). Estos volúmenes representan cerca de un 11,3% del total de asuntos ingresados al TIJ en el período 2017-2018. La mitad de las causas se siguió contra una sola persona (53%) y un tercio (33,3%) correspondió a acusaciones que implicaron a todos los funcionarios de una dependencia. La proporción restante se dividió en casos disciplinarios seguidos contra grupos de dos a ocho individuos. No hay diferencias importantes por sexo. El dato sobre el número de intervinientes sugiere la necesidad de analizar si las faltas evidencian un fenómeno más extendido en la administración judicial.

Un aspecto central para esta investigación era determinar dónde se desempeñaban los funcionarios judiciales en el momento en que se presentó la queja, ya que ello arroja luz sobre los puestos y lugares a los que las autoridades judiciales deben prestar especial atención para mejorar el desempeño institucional. Se encontró que la mayor cantidad de denuncias (74,4%) se dirige al ámbito jurisdiccional (salas, tribunales, juzgados, el Centro de Conciliación y el Centro de Intervención de Comunicaciones), así como a los tres circuitos judiciales de San José (51,1 %).

Por otra parte, la mayoría de las denuncias por faltas contra el deber de probidad (306) fue presentada por un usuario de la institución u otra persona física. El segundo puesto lo ocupa el ámbito administrativo del Poder Judicial, en el cual se incluyen las causas iniciadas de oficio por el TIJ (119).

La mitad de los casos resueltos por el TIJ se desestimó (269 expedientes), mientras que los cierres con lugar y sin lugar²¹ representaron cerca del 20% cada uno. Al profundizar en los datos se encontró que los asuntos

fallados con lugar, en su mayoría, fueron procesos que se abrieron por incumplimiento de obligaciones patrimoniales y retardo injustificado de labores, es decir, faltas que no tienen relación directa con actos de corrupción.

Retardo injustificado y alteración del trámite normal

De las dieciocho faltas consideradas en el presente estudio, en el período 2016-abril 2019 el 57% se agrupó en dos categorías: el retardo injustificado de labores y la alteración del trámite normal para favorecer a una de las partes. La lentitud es una queja común en la administración de justicia, pero es difícil relacionarla directamente con casos de corrupción. En la alteración del trámite normal sí hay un vínculo claro con potenciales irregularidades. En ambos casos, una importante cantidad de denuncias se dirigió contra todo el despacho, por la imposibilidad de identificar un único responsable (gráfico 2.10).

Sin embargo, como ya se indicó, la mayoría de las sanciones no se refiere a estas dos conductas, sino al incumplimiento de obligaciones patrimoniales (16). A ello se agrega la realización de actividades indebidas durante una incapacidad laboral (12). Ambos tipos de faltas se castigan con la suspensión sin goce de salario. A su vez, las advertencias y amonestaciones escritas son las que con más frecuencia se utilizan para sancionar el retardo injustificado de labores. La revocatoria de nombramiento se dio en cuatro casos en los que se constató la participación de un funcionario en actividades ilícitas (gráfico 2.11).

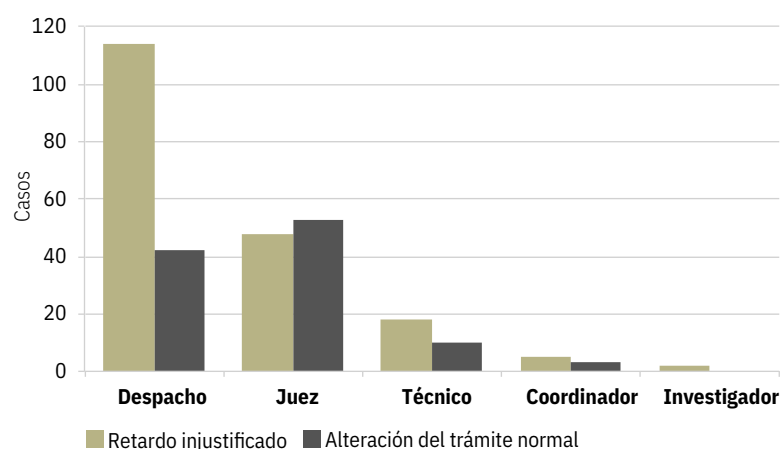
En relación con lo anterior, de las 108 denuncias que el TIJ estimó con lugar, el 51% correspondió a conductas graves y el 27% a gravísimas. La mayoría de funcionarios sancionados fueron técnicos judiciales, investigadores del OIJ y jueces.

El castigo más frecuente fue la suspensión sin goce de salario, que se dictó en 45 de los 108 casos identificados en el período. Le siguió la amonestación escrita con 31 causas, en tanto que la advertencia y la revocatoria de nombramiento fueron las medidas correctivas menos aplicadas, en 17 y 15 ocasiones respectivamente.

El TIJ realiza funciones preventivas como las visitas *in situ*, por sorpresa, a los despachos. En ellas se verifica el cumplimiento de las normas y procedimientos institucionales, se recogen inquietudes y se busca detectar irregularidades en el que hacer cotidiano de

Gráfico 2.10

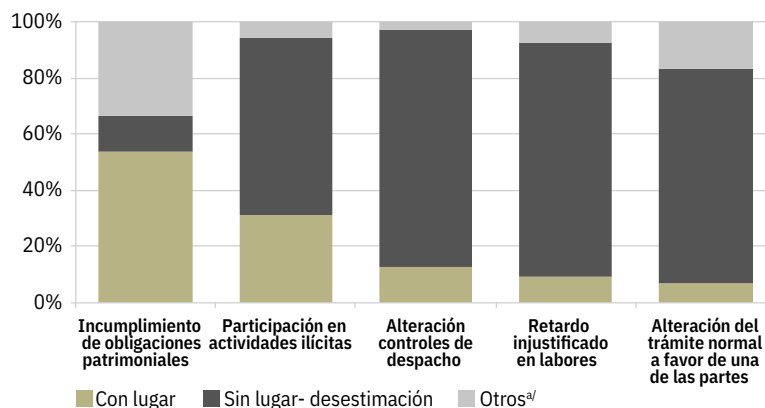
Casos ingresados por alteración del trámite normal y retardo injustificado, según tipo de funcionario. 2017-abril 2019



Fuente: Elaboración propia con base en los expedientes del TIJ del período 2017-abril 2019.

Gráfico 2.11

Tipo de cierre en las causas disciplinarias, según faltas contra el deber de probidad. 2017- abril 2019



a/ La categoría "Otros" incluye casos terminados por declaratorias de incompetencia, archivo y rechazos de plano.

Fuente: Elaboración propia con base en los expedientes del TIJ del período 2017-abril 2019.

21 Se utiliza la nomenclatura sobre motivos de cierre que usa el TIJ. "Con lugar" significa que procede la denuncia y se dicta una sanción, que puede ser advertencia, amonestación, revocatoria de nombramiento o suspensión sin goce de salario. "Sin lugar" significa que luego de la investigación no procede sanción alguna.

las oficinas. Cuando el inspector o inspectora lo considera pertinente, las visitas permiten la generación y apertura de causas disciplinarias.

El proceso de visitas supone cubrir las 846 oficinas con que cuenta el Poder Judicial en todo el país, una meta muy difícil de alcanzar. Partiendo de esta limitación, la Inspección Judicial reporta que anualmente logra visitar un aproximado de 180 despachos (E: Alfaro, 2018).

Ante la imposibilidad material de visitar todos los despachos en los plazos deseados, se hace necesario realizar un proceso de selección. En ese sentido, se requiere en primer lugar atender los lugares donde se tiene conocimiento de mayores dificultades o que expresamente han solicitado la visita al Tribunal, a los cuales se atiende en un período mucho menor. Posteriormente se asignan los demás despachos tomando en cuenta su ubicación, riesgos contextuales y cantidad de funcionarios.

Se debe recalcar que las recomendaciones de este Tribunal son vinculantes para los despachos visitados. El TIJ fija plazos para su implementación y da seguimiento a los avances en la siguiente visita anual al mismo despacho; en caso de incumplimiento aplica las medidas disciplinarias que corresponden (E: Carmona y Alfaro, 2018).

Cambios en las decisiones del TIJ: el Consejo Superior y la Corte Plena como instancias de sanción

La estructura del régimen disciplinario interno contempla el traslado de las causas al Consejo Superior, que funciona como una segunda instancia para el procesamiento de faltas graves o gravísimas. También la Corte Plena tiene la potestad de sancionar a un grupo específico de empleados judiciales, o cuando se aplica el artículo 199 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), por faltas o retrasos graves. Esta estructura multinivel no está libre de conflictos, en particular cuando la instancia superior cambia lo decidido originalmente, y cuando se resuelven casos similares con sanciones muy distintas. Además, se cuestiona la conveniencia de que la Corte Plena ejerza funciones disciplinarias, pues se estima que ello puede atentar contra la independencia de los jueces y juezas. Estas controversias motivaron a examinar, en el presente Informe, cómo cambian las resoluciones del TIJ cuando son apeladas ante el Consejo Superior, y cómo está resolviendo la Corte Plena los casos disciplinarios.

Así pues, el Consejo Superior es competente para revisar en alzada las resoluciones del TIJ. Los funcio-

narios pueden apelar lo dispuesto en la resolución de la primera instancia, exclusivamente cuando la medida impuesta es una suspensión sin goce de salario superior a ocho días o la revocatoria del cargo (artículo 209, LOPJ). Por lo tanto, como se mencionó antes, la apelación tiene cabida solo cuando la falta se considera grave o gravísima.

Asimismo, en casos calificados la Corte Plena es la competente para resolver. Cuando la causa disciplinaria se plantea contra un magistrado o magistrada de la República, esa instancia se encarga de desarrollar todo el procedimiento, siendo tanto órgano director como decisor. La Corte también interviene cuando se atribuye una falta a los titulares de la Fiscalía General, la Fiscalía Adjunta, la Dirección o la Subdirección del OIJ; en estos casos la Corte Plena funge solamente como órgano decisor, en tanto que la instrucción del proceso está a cargo del TIJ. Además, la LOPJ le otorga a la Corte Plena la competencia de analizar y resolver los casos que se tramiten contra los servidores que conforman el TIJ y el Consejo Superior.

Por último, de conformidad con el artículo 199 de la LOPJ, el TIJ debe escalar la acusación a la Corte Plena cuando se atribuye a un empleado judicial la conducta de “retardo o errores graves e injustificados en la administración de justicia”. En esos casos la Corte nombra un órgano encargado de elaborar un informe, con base en el cual delibera y vota en sesión secreta y, si lo amerita, impone una medida correctiva.

Entre los hallazgos de investigación concernientes al Consejo Superior resalta el hecho de que en 2016 hubo un aumento considerable en las apelaciones sobre lo resuelto por el TIJ. La cantidad disminuyó en 2017 y 2018, pero sin regresar a los niveles de 2014 y 2015 (gráfico 2.12).

En cuanto a las causas, la más frecuente fue la apelación de sanciones por retardo injustificado de labores, y en términos cuantitativos predominaron los asuntos castigados con la suspensión sin goce de salario (134 de 229 registros). Además, en el período 2014-2018 el Consejo Superior conoció 93 recursos contra revocatorias de nombramiento.

En respuesta a estas apelaciones, en el 78,6% de los casos el Consejo mantuvo la sanción impuesta en primera instancia y en un 21,4 estimó que debía modificarse la sentencia (gráfico 2.13). Llama la atención que, en ocho casos relacionados con la alteración del trámite para favorecer a una de las partes, el Consejo Superior optó por revocar lo dispuesto. Esto lleva a concluir que, si bien no es frecuente el cambio de las resoluciones del TIJ, cuando se utiliza esa potestad hay un mayor efecto en las causas que pueden considerarse más relacionadas con corrupción interna.

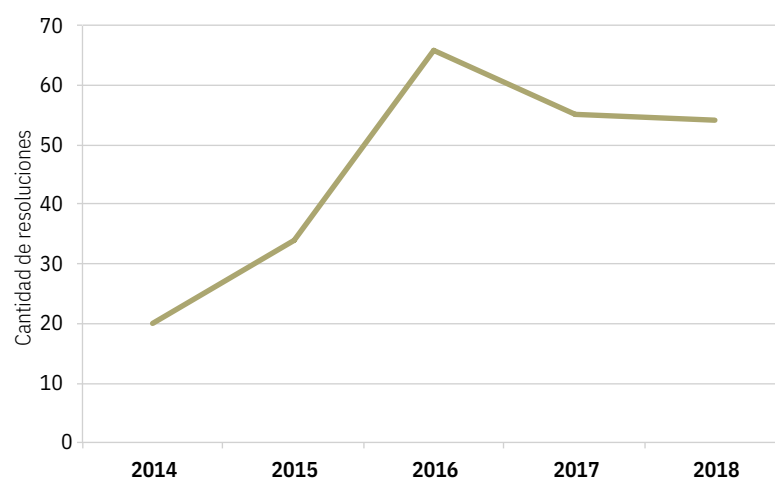
Cabe destacar que en 2018 la Sala Constitucional dictaminó que toda reforma a una sanción impuesta por el TIJ que realice el Consejo Superior, debe favorecer al funcionario o funcionaria. En ese sentido, planteó que “la apelación ha de ser siempre un medio para reparar un perjuicio, un agravio, y nunca una fuente de mayores afectaciones” (Sala Constitucional, resolución 2193-2018). Sin embargo, antes de esa sentencia el Consejo mantenía la práctica de aumentar los castigos dispuestos por el órgano de primera instancia, usualmente sin justificar su decisión (E: Carmona, 2018). De hecho, la Sala juega un papel importante como intérprete de la constitucionalidad de las medidas disciplinarias; actúa como una instancia adicional ante la cual apelan las personas sancionadas, por medio de recursos de amparo (recuadro 2.2).

La mayoría de las sanciones modificadas eran revocatorias de nombramiento que, luego de ser analizadas por el Consejo Superior, se consideraron desproporcionadas con respecto a las faltas cometidas. En consecuencia, se cambió la medida correctiva a suspensión sin goce de salario. Por otra parte, en trece casos se dispuso variar, a la baja, el número de días o meses de suspensión. Adicionalmente, el Consejo Superior decidió aplicar tres amonestaciones escritas y una advertencia, en vez de suspender al servidor judicial sin goce de salario.

Se encuentran en marcha distintos procesos de reforma tendientes a mejorar el régimen disciplinario. Así por ejemplo, se trabaja en la unificación de los sistemas en los despachos que tramitan casos de este tipo, de manera que se cuente con un registro único de todos los procedimientos que ha tenido cada persona que labora en la institución (Proposición Electrónica de Nombramiento, conocida como PIN). Ello implica la estandarización de la nomenclatura de las faltas y las variables de recolección de datos²² (consúltese capítulo 5, sobre el seguimiento a las recomendaciones de los informes *Estado de la Justicia*). También hay cambios sustanciales que están siendo formulados por los grupos de trabajo a los que se ha encargado plantear reformas al Poder Judicial, específicamente los grupos 2 y 8²³. Entre otros temas, esas instancias han abordado la eliminación de las funciones disciplinarias de la Corte Plena (excepto para sus propios miembros) y del Consejo Superior como segunda instancia, y el reforzamiento de las capacidades de investigación del TIJ.

Gráfico 2.12

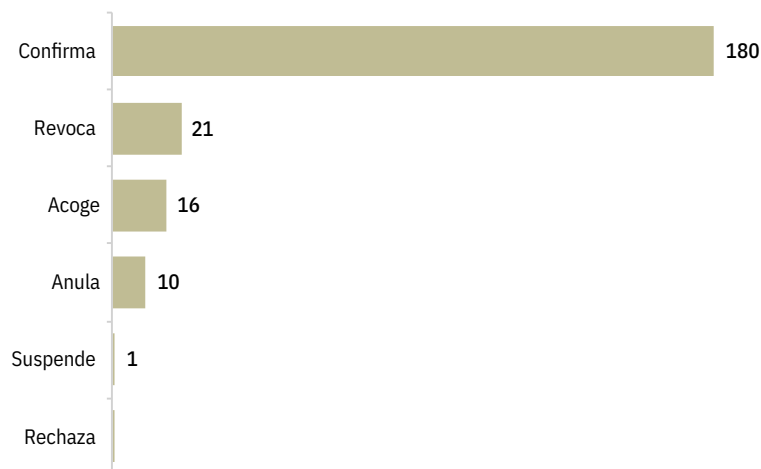
Resoluciones emitidas por el Consejo Superior del Poder Judicial sobre faltas contra el deber de probidad. 2014-2018



Fuente: Elaboración propia con base en Zumbado, 2018, y las actas del Consejo Superior.

Gráfico 2.13

Recursos de apelación de las sentencias del TIJ presentados al Consejo Superior del Poder Judicial, según tipo de resolución. 2014-2018



Fuente: Elaboración propia con base en Zumbado, 2018, y las actas del Consejo Superior.

²² Según el informe conocido por el Consejo Superior el 7 de mayo de 2019, hasta esa fecha el PIN se había implementado en trece oficinas y se tenía registro de un total de 1.036 causas (sesión 40-19, artículo LX).

²³ El grupo 2 se encarga de la reforma al régimen disciplinario. El grupo 8 se denomina “Plan para la concentración de la Corte Plena en funciones estrictamente de dirección general de la política judicial”.

Varias de estas propuestas requieren reformas legales que, en el mejor de los casos, tomarán mucho tiempo, pues deben ser aprobadas por la Corte, presentadas a la Asamblea Legislativa y respaldadas por varios partidos políticos.

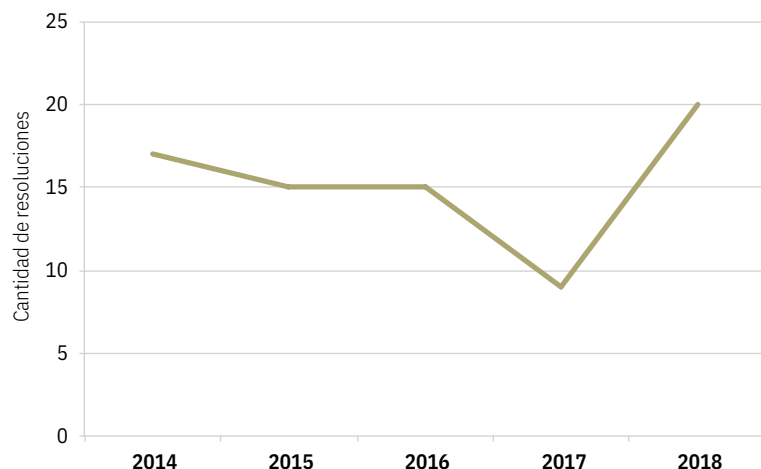
Corte Plena sancionó a diez funcionarios por faltas al deber de probidad en cinco años

En el período 2014-2018 la Corte Plena atendió 76 causas disciplinarias (grafico 2.14). En el último de esos años se dio un aumento significativo de las denuncias, que ascendieron a 20. El 38% de las causas provino del TIJ, en virtud de lo establecido en el artículo 199 de la LOPJ, relacionado con faltas graves. El 62% restante correspondió a las quejas contra jerarcas del Poder Judicial: magistrados, magistradas y titulares de la Fiscalía General y el OIJ. Cabe resaltar que un tercio de los procesos se dirigió contra los primeros.

En cuanto a las conductas atribuidas, los datos son similares a los de las otras instancias analizadas. Las quejas más comunes fueron la alteración del trámite normal a favor de una de las partes y el retardo injustificado de labores. También destacaron las denuncias por aceleración o retraso de trámites para favorecer a una de las partes.

▮ Gráfico 2.14

Resoluciones emitidas por la Corte Plena sobre faltas en contra del deber de probidad de los servidores judiciales. 2014-2018



Fuente: Elaboración propia con base en Zumbado, 2018, y las actas de la Corte Plena.

En 56 de los 76 casos se consideró que no existía mérito para la aplicación de una medida disciplinaria; es decir, se desestimó la acusación. En este sentido cabe apuntar que existen vías alternas para la resolución de estos procesos, como las siguientes: declaratoria de caducidad, rechazo de la queja, el órgano se declara incompetente para dar respuesta a la acusación, se señala que hubo un error al emplazar a alguna de las partes o se considera que hay elementos pendientes, lo que impide tomar una decisión.

Únicamente en 10 de los 76 casos examinados se aplicó una sanción del régimen disciplinario. Estos se referían a relaciones interpersonales que rozaban las funciones del cargo (5) y alteración del trámite para favorecer a una de las partes (5). En ocho casos se sancionó con suspensión sin goce de salario. Los dos restantes fueron una advertencia y una amonestación escrita, es decir, no hubo revocatorias de nombramiento de funcionarios.

En dos únicos casos —no contabilizados en la base de datos que se usó para el análisis de este tema— la Asamblea Legislativa ha revocado el nombramiento de magistrados (en 2014 y 2018), luego de que así lo solicitara la Corte Suprema. Se trata de un procedimiento disciplinario que pasa por dos instancias (Corte Suprema y Asamblea Legislativa) y que se ha configurado mediante la interpretación de varias normas, pues la remoción de los magistrados no está explícitamente considerada en la Constitución Política (Ulloa, 2015).

Proliferación y poca coordinación de los mecanismos preventivos de la corrupción interna

Las acciones preventivas son aquellas que tienen propósitos disuasivos, educativos y sistémicos orientados a prevenir conductas contrarias a la integridad pública. Por su parte, las acciones correctivas son de control concurrente, de control posterior y punitivas de los comportamientos en que ya se ha incurrido.

Según la literatura sobre rendición de cuentas o *accountability* (O'Donnell, 1998; Mainwaring y Welna, 2003; Peruzotti y Smulovitz, 2002), la prevención de la corrupción está a cargo de los entes de control *ex ante* o simultáneos, es decir, aquellos que operan antes o durante la realización de un acto y, por lo tanto, previenen conductas indebidas. Típicamente las actividades de prevención se llevan a cabo a lo interno de las instituciones, por medio de los sistemas de planificación, evaluación y control interno y presupuestario. Costa Rica reforzó su legislación en la materia con la aprobación de la Ley de Control Interno, n° 8292 (2002), que fue complementada con las “Normas de

■ Recuadro 2.2

Régimen disciplinario e independencia judicial. La intervención de la Sala Constitucional

Desde su creación en 1989, la Sala Constitucional ha tenido un especial protagonismo en la aplicación del régimen disciplinario interno del Poder Judicial. En numerosas ocasiones²⁴, los servidores han considerado que se les ha violentado algún derecho en el marco del proceso sancionador, por lo que recurren a esa instancia para que valore sus casos.

A manera de aproximación al tema se revisó un conjunto de fallos relevantes sobre denuncias de jueces y juezas por la intervención del Tribunal de la Inspección Judicial (TIJ) en funciones propias de la judicatura, ya que ello contraviene lo dispuesto en los artículos 9 y 154 de la Constitución Política, así como en el numeral 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) de 1969.

Una de las primeras resoluciones emitidas sobre la temática indicada data de 1995. En esta se analizó una acción de inconstitucionalidad contra los artículos 120 a 124 y 211 a 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ). El argumento fue que el TIJ había excedido su competencia, debido a que, siendo un órgano administrativo, se estaba desempeñando como uno jurisdiccional, es decir, interpretando las leyes y utilizando procedimientos distintos a los dispuestos en el régimen disciplinario; por ejemplo, remitía a las reglas procesales de las acciones civiles. Esto se consideraba contrario al principio de seguridad jurídica. Además, se señaló que el propósito del TIJ no es anular o modificar lo dispuesto en el contenido de las resoluciones emitidas por las y los jueces. En este sentido, la Sala Constitucional afirmó que “los fallos del Tribunal de la Inspección Judicial nunca producirán cosa juzgada respecto del caso subjudice, pues son dos cosas totalmente aparte: el contenido jurídico de la sentencia y la actuación del juez como funcionario público” (Sala Constitucional, 1995, Resolución 01265).

Asimismo, la Sala recalcó que el TIJ únicamente puede examinar lo resuelto por el funcionario judicial de forma genérica, para determinar si este cuenta con los elementos de idoneidad respecto al cargo que ostenta, por

lo que no le puede señalar deficiencias en la resolución de los casos a su cargo. En razón de lo expuesto, la “Inspección Judicial necesita de una pluralidad de casos, no pudiendo valorar la capacidad o competencia de un juez por un solo pronunciamiento -salvo que se trate de un error manifiestamente absurdo y de gran gravedad-, porque ello sería facultarlo para evaluar el contenido jurídico de los fallos jurisdiccionales, lo que bajo ningún punto de vista es posible” (Sala Constitucional, 1995, resolución 01265).

En uno de los casos presentados ante el tribunal constitucional, la recurrente expuso que el TIJ seguía un proceso disciplinario en su contra, en el cual se le acusaba de un error grave en el ejercicio del cargo debido a que había dictado una resolución favorable ante un incidente de exoneración de pensión alimentaria. Argumentó que la intervención del TIJ constituía un perjuicio grave a sus derechos fundamentales y al principio de independencia del juez. A este respecto, la Sala expresó que el TIJ es el llamado a sentar la responsabilidad disciplinaria cuando se constate que los funcionarios han incurrido en actuaciones contrarias a un servicio público eficiente. Sin embargo, la sanción no puede fundamentarse en las posiciones o criterios expuestos en la resolución, ya que estos solo pueden ser revisados por el superior, siempre y cuando la normativa le posibilite acceder a los recursos dispuestos para cada caso. Por lo tanto, cualquier desacuerdo que cometa el operador judicial en la apreciación de la norma es “una función eminentemente jurisdiccional” (Sala Constitucional, 2018, resolución 06434) y los órganos disciplinarios no pueden analizar el asunto, puesto que son meramente administrativos.

En el caso antes descrito, la Sala Constitucional modificó en su totalidad lo dispuesto por el TIJ. Si bien consideró que debía aplicarse una sanción, estimó que el Tribunal había excedido su competencia y dejó sin efecto lo dictaminado. Se observa entonces que la Sala, sin ser un órgano disciplinario, está facultada para invalidar las sanciones impuestas por los órganos encargados de aplicar el régimen disciplinario del Poder Judicial.

Fuente: Elaboración propia con base en Zumbado, 2018.

²⁴ En términos globales, al utilizar el buscador Nexus en la página web del Poder Judicial con las palabras “Tribunal de la Inspección Judicial”, y estableciendo como criterio de interés únicamente las resoluciones de la Sala Constitucional, el resultado fue de 1.928 sentencias vinculadas a noviembre de 2019.

control interno para el sector público” (2009) y las “Directrices generales para el establecimiento y funcionamiento del Sistema de Valoración de Riesgo” (Sevri, del 2005), entre otros instrumentos.

La prevención también puede estar a cargo de órganos especializados externos, como la Contraloría General de la República. De hecho, entre 2014 y 2018 esa entidad realizó nueve auditorías del Poder Judicial, asociadas principalmente a la vigilancia de partidas de transferencias, remuneraciones, servicios y suministros (CGR, varios años).

La Asamblea Legislativa puede realizar un control previo, durante el proceso de aprobación de presupuestos; simultáneo, por medio del control político, y posterior o *ex post*, en las comisiones investigadoras. Una ciudadanía activa que acompañe la gestión pública y un periodismo investigativo también pueden ejercer controles ex ante o en forma paralela a la ejecución de una política.

Diversos dictámenes de la Procuraduría General²⁵ han resaltado que debe prevenirse todo riesgo de corrupción, ya que:

...la transparencia y la ética en el ejercicio de la función pública no puede apostar simplemente por mecanismos sancionatorios o coercitivos (...) sino que debe seguir el camino de la prevención, que exige limpiar el ejercicio de la función pública justamente de todo riesgo o situación que pueda generar algún tipo de duda sobre el íntegro, transparente e imparcial manejo de los asuntos del Estado (Procuraduría General de la República, 2009).

Los órganos más relacionados con la prevención de la corrupción dentro del Poder Judicial son la Contraloría de Servicios, la Oficina de Control Interno, la Secretaría de Ética y Valores y la Oficina de Cumplimiento (véase el cuadro 2.3). Esta última, de reciente creación, absorbió una parte del personal de la Oficina de Control Interno. Las tres son unidades administrativas pequeñas, establecidas por la Corte Plena y dependientes de ella, que reportan al Consejo Superior y al pleno de la Corte. Buena parte de su trabajo se concentra en la implementación de proyectos específicos, que se verán a continuación.

Iniciativas preventivas de control de riesgos

En este apartado se reseñan algunos de los esfuerzos preventivos²⁶ destinados a minimizar los riesgos de corrupción que el mismo Poder Judicial ya ha identificado. Con estos mecanismos no se pretende visibilizar o sancionar conductas indebidas, sino mejorar la administración y control de áreas vulnerables, de tal forma que se cubran vacíos y debilidades que puedan facilitar la corrupción. Se trata de soluciones sistémicas, aplicables al personal en general, que buscan ampliar la transparencia, el escrutinio y la rendición de cuentas de la institución y, en particular, de algunos ámbitos estratégicos en la lucha contra la corrupción.

En ese sentido, cobran especial relevancia los proyectos realizados en conjunto o en coordinación por varios órganos, entre ellos la Corte Plena, la Comisión de Transparencia, la Secretaría Técnica de Ética y Valores, la Oficina de Control Interno, el Tribunal de la Inspección Judicial y la Fapta.

Una de esas iniciativas se denomina “Fortalecimiento de la capacidad humana institucional en el tema detección de fraude o corrupción y métodos anticorrupción”. Es liderada por la Comisión de Transparencia, cuenta con la cooperación de la Embajada de Estados Unidos y su ejecución fue asignada a la empresa National Center for State Courts (NCSC). El objetivo central del proyecto, que pretende abarcar toda la institución, es:

...fortalecer la capacidad del Poder Judicial costarricense (la definición de Poder Judicial incluye: los tribunales, juzgados, fiscalías, Defensa Pública y Organismo de Investigación Judicial (OIJ)) para identificar, prevenir, controlar y monitorear los riesgos de fraude y corrupción en la institución, e implementar estrategias y capacitaciones para detectar y evitar la subversión y la penetración de grupos delictivos organizados (NCSC, 2018).

El primer producto de esta iniciativa, dado a conocer en febrero de 2018, es el documento *Brechas de riesgo y buenas prácticas en torno a la prevención y control de la corrupción, el fraude y las faltas a la ética y probidad dentro del Poder Judicial de Costa Rica*.

25 Dictámenes de la Procuraduría General de la República: C-181-2009, del 29 de junio de 2009, C-93-2011, del 25 de abril de 2011, C-133-2011, del 22 de junio de 2011, y C-222-2012, del 20 de septiembre de 2012.

26 Se procuró que este recuento fuera lo más exhaustivo posible. Sin embargo, la intención no es describir en detalle cada una de las iniciativas, pues esta no es una memoria institucional. Más bien, se presentan las acciones agrupadas en cuatro grandes ejes que son partes indispensables de un sistema de control ex ante, o preventivo, según el concepto que se planteó al inicio del capítulo.

Como su nombre lo indica, este contiene un diagnóstico de las áreas de riesgo para la corrupción, y además plantea recomendaciones específicas. En materia preventiva señala como elementos principales: i) ingreso y postulación del personal, ii) canales de denuncia operativos y iii) actividades de capacitación de buen nivel.

Una segunda iniciativa es el “Sistema de alerta temprana” desarrollado por la Comisión de Transparencia, la Oficina de Control Interno Transparencia y Anticorrupción y la Dirección de Tecnología de Información. Esta es una herramienta automatizada que brinda información sobre indicadores de riesgo de las y los funcionarios judiciales que tienen algún grado de vulnerabilidad ante la corrupción. Por ende, para su detección no parte de conductas irregulares, sino más bien de factores de contexto que podrían generar condiciones de riesgo, por ejemplo, alto nivel de endeudamiento, denuncias constantes, entre otros. Esto genera insumos para la toma de decisiones y la orientación de los recursos institucionales, además de permitir que los despachos realicen acciones preventivas según su entorno y ubicación geográfica. La ejecución de esta iniciativa inició con un plan piloto y demostraciones del sistema. De momento no se conocen sus resultados, pero a nivel institucional el proyecto está listo para ser presentado y aprobado por la Corte Plena.

Una tercera iniciativa de disminución de riesgos fue la creación, por parte de la Corte Plena, de la Comisión Investigadora de la Penetración del Narcotráfico y el Crimen Organizado en el Poder Judicial (2014), que tenía como objetivo realizar un diagnóstico y brindar recomendaciones a nivel institucional para prevenir y combatir la corrupción y las faltas contra la ética. En su informe de labores de ese mismo año, la Comisión formuló una gran cantidad de sugerencias, entre ellas crear un régimen de incompatibilidades, para evitar que personas provenientes de ciertas posiciones sean nombradas en puestos judiciales; por ejemplo, no podría ser magistrado un individuo que en el período inmediatamente anterior fue diputado (Corte Plena, acta 55-14, 2014). No fue sino hasta un lustro después, en julio de 2019, que varias de estas propuestas fueron presentadas por la Comisión de Transparencia y aprobadas por la Corte Plena, para ser ejecutadas en 2020. En la próxima edición de este Informe se dará seguimiento al tema.

Por otra parte, en el área de reclutamiento y selección de personal se creó la Unidad de Investigación Sociolaboral y de Antecedentes²⁷, a partir de las recomendaciones de la Comisión Investigadora de la Penetración del Narcotráfico y el Crimen Organizado. Esa instancia forma parte de la Dirección de Gestión Humana y tiene el objetivo de elaborar diagnósticos de las personas que ingresarán a laborar en la institución. Sin embargo, no se ha logrado consolidar debido a que fue creada sin contar con los recursos necesarios. Por ese motivo, el Consejo Superior aprobó el informe 47-PLA-DO-2015²⁸, en el cual se propuso una estructura de recurso humano preliminar, mediante sustituciones de personal y permisos con goce de salario. Posteriormente, el mismo Consejo, y de acuerdo con el informe 16-PLA-OI-2017²⁹, incluyó en el anteproyecto de presupuesto 2018 ocho permisos con goce de salario para esta iniciativa. Por último, en septiembre de 2017 la Corte Plena dio su visto bueno al “Reglamento de la Unidad de Investigación Sociolaboral y Antecedentes (UISA)”³⁰, el cual se publicó mediante la circular 147-2017.

El proceso de selección y filtro que lleva a cabo la UISA supone la atención de aproximadamente 4.000 casos por año, volumen que además tiende a crecer. Sin embargo, al mismo tiempo han disminuido sus recursos humanos y financieros, lo que resta posibilidades de ejecutar los procesos de investigación (E: Guevara, 2018).

También la Corte Suprema aprobó la “Guía de conducta para empresas proveedoras de bienes y servicios al Poder Judicial”, desarrollada por la Secretaría Técnica de Ética y Valores y la Auditoría Interna.

Promoción de la ética judicial y autorregulación

La prevención de la corrupción tiene un componente que va más allá del cumplimiento de los deberes legales y se relaciona con el campo de la ética, es decir, con la promoción de un comportamiento acorde con un compromiso de servicio público íntegro y de excelencia. Es más importante lograr que un funcionario se adhiera a los principios y valores de la institución, que normar y detectar conductas irregulares (Cumbre Judicial Iberoamericana, 2004).

27 Instancia creada por decisión de la Corte Plena en su sesión n° 55-2014.

28 Consejo Superior, sesión extraordinaria de presupuesto 2016, del 8 de abril de 2015, artículo XLI.

29 Consejo Superior, sesión extraordinaria de presupuesto 2018, del 21 de abril de 2017, artículo XVII.

30 Corte Plena, sesión 30-17 del 11 de septiembre de 2017, artículo III.

La Cumbre Judicial Iberoamericana incluyó en el *Estatuto del Juez Iberoamericano* (2001), un capítulo titulado “Ética Judicial”. Asimismo, en la *Carta de derechos de las personas ante la justicia en el espacio judicial iberoamericano* (2002) reconoció “un derecho fundamental de la población a tener acceso a una justicia independiente, imparcial, transparente, responsable, eficiente, eficaz y equitativa”. El Poder Judicial de Costa Rica es suscriptor de ambos documentos.

A nivel nacional, una de las iniciativas más relevantes en esta área es la Política Axiológica³¹, que pretende “orientar y educar en valores desde los contenidos de una ética social, laica y dialógica a quienes laboran en el Poder Judicial”. Su desarrollo y ejecución fueron encomendados a la Secretaría Técnica de Ética y Valores (STEV).

En 2017, la STEV rindió un informe al Consejo Superior (oficio 41-STEV-2018), en el cual detalló el avance en el cumplimiento de las metas y objetivos de la Política. Es importante señalar que la concreción de esta iniciativa está proyectada para el año 2026, de modo que en una sustantiva cantidad de elementos el progreso reportado es aún parcial. Las actividades efectuadas hasta el momento incluyen capacitación de personal, elaboración de un manual de valores compar-

tidos, campañas y mecanismos de participación ciudadana y de mejoramiento en los procesos de selección, entre otros.

En esta área también se deben consignar las acciones formativas permanentes que realizan la STEV y la Oficina de Control Interno, las cuales tienen cobertura nacional y consisten en charlas, cursos, videoforos y, sobre todo, talleres. En estas actividades se contemplan aspectos diversos asociados a la formación ética de los y las funcionarias del Poder Judicial, desde elementos básicos de lo que se entiende por ética y formación moral, y su inclusión en el trabajo y en el quehacer cotidiano, así como en el Plan Anual Operativo. Según los informes de labores de la STEV, este esfuerzo tuvo un alcance global de 2.164 personas en 2017 y 1.954 en 2018 (gráfico 2.15).

Por otro lado, la Unidad de Control Interno, en conjunto con la Dirección de Gestión Humana, tiene una oferta de capacitación dirigida a la toda la población judicial, especialmente al personal de apoyo de los despachos y juzgados. La cantidad de funcionarios capacitados ha tenido un aumento desde 2013, y en 2017 llegó a 419. Por otra parte, ese mismo año se conformaron 174 equipos asociados a la prevención de riesgos de corrupción (Ocitra, varios años).

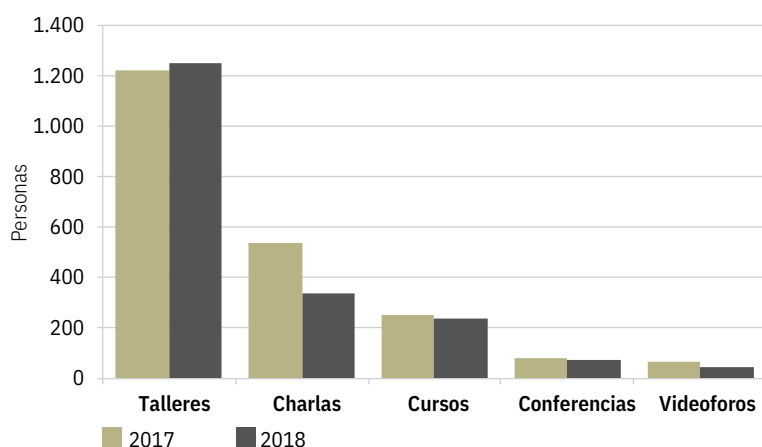
Debido a limitaciones presupuestarias y operativas, no se logra que todo el personal judicial sea capacitado al menos una vez al año. En ese sentido los datos sobre participación en actividades, tanto de la STEV como de la Oficina de Control Interno, señalan lo distante que está la meta de abarcar a los 12.579 funcionarios judiciales. Es por ello que se han priorizado algunas zonas y despachos del país, considerando sus dificultades particulares y posibles riesgos (E: Sebiani, 2018).

Las mayores limitaciones están en las dificultades operativas para abarcar todos los ejes de la Política Axiológica. La rotación interna de personal es un obstáculo para el manejo de los procesos de capacitación, en tanto rápidamente surge población que no ha sido capacitada o requiere actualización, lo que se ve restringido por la escasez de personal.

A las limitaciones de recursos humanos y financieros se agrega el traslape entre las instancias especializadas en prevención que realizan labores de capacitación. Ello sin contar que también se podría realizar ese tipo de actividades desde la Escuela Judicial y las unidades de capacitación de cada órgano auxiliar. Como indica el National Center for State Courts (NCSC), “en el

Gráfico 2.15

Cantidad de funcionarios judiciales participantes en actividades de capacitación, según tipo. 2017-2018



Fuente: Elaboración propia con base en la Secretaría Técnica de Ética y Valores del Poder Judicial.

31 Aprobada por la Corte Plena en sesión 030-11, de 12 de septiembre de 2011.

Poder Judicial la capacitación en temas de corrupción no se encuentra centralizada en una sola entidad como ente ejecutor y tampoco en un solo organismo, cuando menos, como coordinador” (NCSC, 2018). Se hace necesario, entonces, valorar la pertinencia de su descentralización.

Por otra parte, en el marco del proyecto que se desarrolla en conjunto con el NCSC, se tiene el objetivo de elaborar un nuevo Código de Ética para el Poder Judicial, en un proceso participativo y validado en talleres con funcionarios, personas expertas y representantes de la sociedad civil. El documento de base se encontraba en preparación al momento de redactarse este Informe.

Iniciativas de apertura institucional

El Poder Judicial realiza actividades para aumentar su transparencia y rendición de cuentas, en cumplimiento de su deber de brindar información completa y oportuna sobre su quehacer. Además del acceso a la información, esto incluye la calidad de los datos, la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la gestión, y las políticas para un mayor involucramiento ciudadano, como la Política de Participación Ciudadana y la Política de Justicia Abierta.

Varias instancias del Poder Judicial elaboran informes anuales llamados rendición de cuentas, entre ellos la Presidencia de la Corte –al inicio de cada año judicial–, la Defensa Pública, el Ministerio Público y el OIJ. Todos los informes se presentan al Consejo Superior y a la Corte Plena, pero no siempre se publican en la página web de la institución. No obstante, se pueden encontrar en las actas de los órganos citados, con la dificultad que implica la búsqueda acta por acta. También los entes auxiliares han rendido cuentas a la sociedad, con diferentes formatos, alcances y metodologías; por ejemplo, la Fiscalía y el OIJ reportan visitas a grupos de la comunidad.

El concepto de rendición de cuentas institucional requiere que, al presentar los datos, se tenga como referencia metas definidas de previo, o estándares que permitan valorar tendencias. También se deben sentar las responsabilidades por las omisiones o no cumplimiento de metas, en contacto cercano con las personas usuarias. En este sentido, la rendición de cuentas debe ser más participativa, pues necesariamente debe tener realimentación de la ciudadanía.

Un área de mejora en este ámbito es el desarrollo de herramientas estandarizadas, que permitan presentar información homogénea y comparable a lo largo del tiempo. Tal como se ha señalado en ediciones anteriores de esta publicación, los informes de labores de los órganos judiciales utilizan nomenclaturas y

metodologías distintas y no hay un mínimo de contenidos que sea exigido, para evitar que se conviertan en listados de logros. Al momento de redactarse este Informe existían varias iniciativas para estandarizar los procesos de rendición de cuentas, incluida una propuesta del grupo de trabajo 8 y un proyecto del Ministerio Público para realizar su propio manual.

Un hito en la apertura institucional fue la aprobación, por parte de la Corte Plena, de la Política de Participación Ciudadana del Poder Judicial (2015), encargada a la Comisión Nacional de Mejoramiento de la Justicia (Conamaj, 2015). En 2018 se elaboró el *Plan Estratégico 2019-2024*, que incluye el Programa de Participación Ciudadana, el Servicio Nacional de Facilitadoras y Facilitadores Judiciales y la Política de Justicia Abierta. Con este plan se pretende llenar vacíos y precisar, en términos operativos, los objetivos de las políticas de apertura, transparencia y acceso a la justicia del Poder Judicial.

Hasta ahora, la Política de Participación Ciudadana se ha implementado con un énfasis en la generación de capacidades humanas para fomentar la participación, a partir de materiales audiovisuales, campañas y procesos de diálogo institucional. En un informe de evaluación de resultados se determinó que “algunas de estas personas indican que este proceso no es uniforme ni sistemático con todas las instancias del Poder Judicial, señalando incluso que algunas de esas instancias no muestran interés o que participan solamente por obligación” (Poder Judicial, 2017). Esta es la única política judicial que cuenta con un documento de evaluación.

Un segundo hito en cuanto a la apertura judicial fue aprobación de la Política de Justicia Abierta, también encargada a la Conamaj. Esta iniciativa supone el involucramiento con la ciudadanía desde el diseño hasta la definición de iniciativas. Fue aprobada por la Corte Plena el 12 de marzo de 2018 (acta 2939-18), en los siguientes términos:

La Justicia Abierta es una forma de gestión pública aplicada al quehacer de la administración de justicia que redefine la vinculación entre el Poder Judicial y la sociedad en general, basándose en los principios de transparencia, participación y colaboración, con los fines de garantizar el Estado de Derecho, promover la paz social y fortalecer la democracia.

El proceso de vinculación con la sociedad partiendo de los enfoques de un Estado abierto es novedoso, a tal punto que la misma OCDE afirma que el Poder Judicial costarricense se encuentra “entre los más

avanzados a nivel mundial en transparencia, rendición de cuentas y participación, y se cuenta con estrategias para crear un Poder Judicial Abierto³².

Tras la aprobación de la Política se han formulado veintidós iniciativas de justicia, propuestas por funcionarios, activistas y representantes de organizaciones sociales y académicas. Su desarrollo por ahora es incipiente y solo dos tienen un progreso importante: la aplicación móvil del OIJ –cuyo origen es previo a la Política– y el sitio web de Justicia Abierta, que a julio de 2019 tenía un avance del 75%, según se indica en el mismo sitio. Esta herramienta permite acceder a los textos completos de todas las iniciativas de justicia abierta con su respectivo avance, así como a diez conjuntos de datos abiertos (compras, salarios, estadísticas policiales, presupuesto, etc.).

Por otra parte, se cuenta con la “Mesa de trabajo por la Justicia Abierta”, cuyo objetivo es reunir a organizaciones de la sociedad civil, que posteriormente tienen la posibilidad de nombrar representantes en la Comisión de Justicia Abierta del Poder Judicial y ser

parte activa de este proceso. La Mesa se reúne con una periodicidad variable y tiene nueve miembros, provenientes de las siguientes entidades: Centro Especializado Pro Cultura de Paz (Cepropaz), Territorios Seguros, Territorio Indígena, Abriendo Datos Costa Rica, Colectivo Profesionales para la Ciudadanía, Red de Jóvenes sin Fronteras, Asociación Rule of Law, Conamaj como ente coordinador y el Programa Estado de la Nación en calidad de observador.

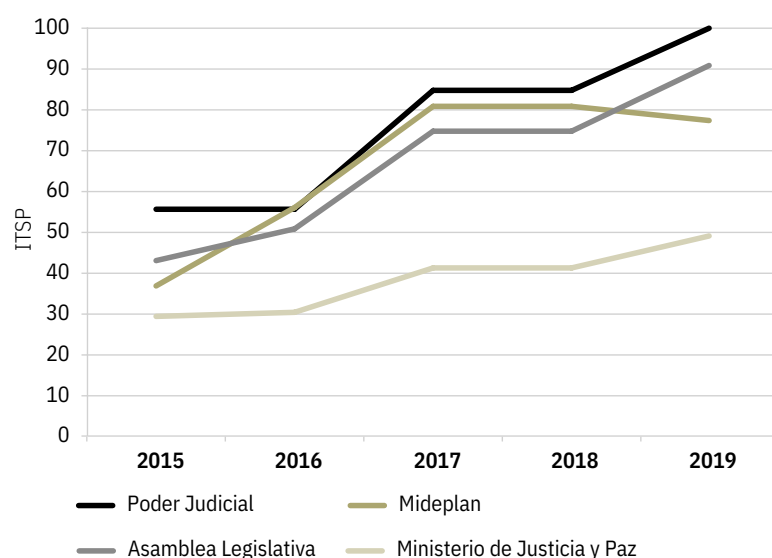
En cuanto a los esfuerzos en materia de transparencia se debe mencionar la remodelación de la página web del Poder Judicial (2018), donde se encuentran los *Anuarios Estadísticos*, la página de datos abiertos, que contiene por ahora diez conjuntos de datos y un buscador recientemente estrenado, llamado Nexus. Hay un comité específico a cargo del sitio, en el cual participa la Comisión de Transparencia. Cabe reportar también que la institución cuenta con una aplicación informática (*app*) que permite realizar en línea algunos procedimientos, tales como solicitud de hojas de delincuencia, consulta de dinero para ser retirado, depósitos judiciales, órdenes de apremio, denuncias a la Fiscalía y concursos de puestos.

Entre 2015 y 2018 el Poder Judicial se ubicó entre los primeros diez lugares en el índice de transparencia en el sector público (ITSP), desarrollado por la Defensoría de los Habitantes de la República en coordinación con el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública de la UCR. Como se observa en el gráfico 2.16, en comparación con los entes mejor y peor evaluados del Poder Ejecutivo, el conglomerado judicial tiene una mejor calificación. Después de ocupar la décima posición en 2015, en 2017 la Comisión de Transparencia realizó una evaluación de la página web para que se incorporara en el cálculo del índice y ello le ha significado una mejora continua, que llevó al Poder Judicial a alcanzar el primer puesto en 2019, con una nota perfecta (100) en el ITSP.

Este crecimiento responde en buena medida al esfuerzo institucional por cumplir con los requerimientos de un sistema judicial abierto. Esto implica que se han dado avances significativos en materia operativa y organizacional, que han facilitado el mejoramiento de las áreas evaluadas. A nivel general de las entidades públicas, incluido el Poder Judicial, las mayores dificultades están en los mecanismos de participación ciudadana (gráfico 2.17).

Gráfico 2.16

Índice de transparencia en el sector público (ITSP) del Poder Judicial, en comparación con los poderes Legislativo y Ejecutivo (entes mejor y peor evaluados)

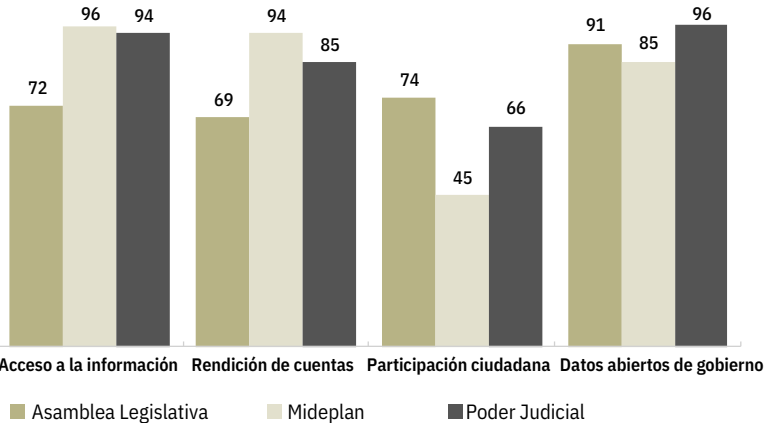


Fuente: Defensoría de los Habitantes, 2018.

32 OCDE, según se cita en el acta 2939-18 de la Corte Plena.

Gráfico 2.17

Dimensiones del índice de transparencia en el sector público (ITSP), según calificaciones obtenidas por el Poder Judicial, Mideplan^{a/}, y la Asamblea Legislativa. 2018



a/ Se tomó como referencia el Mideplan dentro del Poder Ejecutivo porque fue el ministerio con la mejor evaluación.
Fuente: Defensoría de los Habitantes, 2018.

En el área de transparencia, la institución aún tiene camino por recorrer para mejorar el registro y calidad de sus estadísticas de gestión. Las debilidades en este ámbito no solo afectan la transparencia y la rendición de cuentas, sino que además impiden contar con insumos para la toma de decisiones basadas en evidencia.

Metodología

Análisis del Tribunal de la Inspección Judicial (TIJ)

Para el análisis de los casos de faltas contra el deber de probidad a lo interno del Poder Judicial se recolectaron cuatro tipos de documentos: i) resoluciones del TIJ (2016-2018), ii) actas del Consejo Superior (2014-2018), iii) actas de la Corte Plena (2014-2018) y iv) resoluciones de la Sala Constitucional vinculadas al régimen disciplinario.

Se tomaron en cuenta los casos terminados que podían clasificarse en alguna de las 18 faltas que, según el criterio de funcionarios, representantes del TIJ y el equipo técnico de este Informe, constituyen faltas al deber de probidad en la función pública. De estas se seleccionó un subgrupo de conductas que se consideran más proclives a asociarse con corrupción interna. Los datos obtenidos fueron sistematizados en tres bases de datos (según las fuentes) en el programa Excel. Posteriormente fueron analizados a partir de técnicas de estadística descriptiva, como promedios, relativos, frecuencias, entre otros. Con las sentencias de la Sala Constitucional se utilizó el análisis de contenido en un grupo seleccionado de votos, a fin de obtener información cualitativa sobre sus elementos más relevantes.

Se revisaron 549 actas del Consejo Superior, 232 actas de la Corte Plena y 876 resoluciones del TIJ. Este número no corresponde al universo total de causas disciplinarias de los años analizados, sino a una selección con los criterios mencionados. En el Consejo Superior y la Corte Plena hubo actas a las que no se tuvo acceso por medio de la página web, se calcula que corresponden a un 10% del total. En el caso del TIJ únicamente son las causas relacionadas con faltas al deber de probidad.

Luego se depuró la muestra y se excluyeron algunos documentos que no cumplían con los criterios antes descritos, de modo que las cantidades finales de registros fueron de 229, 76 y 549, respectivamente.

Mecanismos preventivos

La investigación sobre los mecanismos preventivos de la corrupción interna en el Poder Judicial se llevó a cabo entre octubre de 2018 y febrero de 2019. La información considerada abarca el período 2000-2018, y tiene como punto de partida el inicio de la “segunda ola reformadora del Poder Judicial, la cual, según el *Primer Informe Estado de la Justicia* (2015) tuvo lugar entre 2000 y 2008. En ese subperíodo se implementó una serie de cambios que incluyó el fortalecimiento de los órganos auxiliares y la reforma penal que tipificó nuevos delitos contra la función pública. Además, se promovió el acceso a la justicia para los grupos excluidos y se puso énfasis en reforzar el componente tecnológico de la gestión institucional.

El estudio analizó los antecedentes, funcionamiento e impacto institucional de los mecanismos destinados a prevenir las faltas a la ética pública y al deber de probidad, para luego tratar de identificar posibles áreas de riesgo. El proceso de investigación se desarrolló en dos niveles. El primero abarca los órganos cuya gestión tiene alguna relación con el tema, por ejemplo, el Tribunal de la Inspección Judicial, la Dirección de Planificación, el Consejo Superior, la Dirección de Gestión Humana, el Organismo de Investigación Judicial, el Ministerio Público, la Auditoría Interna y la Oficina de Control Interno. En el segundo nivel están los entes con que tienen algún nivel de especialización: Comisión Investigadora de la Penetración del Crimen Organizado y el Narcotráfico en el Poder Judicial, Comisión de Transparencia, Comisión de Justicia Abierta, Secretaría Técnica de Ética y Valores.

Se utilizó una serie de técnicas cualitativas acordes con los objetivos de investigación, para poder abordar en un sentido amplio el funcionamiento de los entes analizados. Las dos principales técnicas de recolección de información fueron la entrevista a profundidad y la revisión de normas e informes proporcionados por el Poder Judicial. Entre los insumos recibidos se encuentran:

- Normativa de diversos niveles.
- Informes de labores de las comisiones encargadas de abordar las faltas al deber de probidad en la función pública.
- Procesos de nombramientos.
- Informes de la Auditoría Interna.
- Actas de Corte Plena y Consejo Superior disponibles en la página web.
- Auditorías externas.

Se sistematizó el contenido de las entrevistas a través de una matriz. Esto significa que las respuestas de los participantes se sintetizaron y ordenaron según categorías previamente establecidas. Una vez consignada la totalidad de los insumos, se elaboró un análisis agregado de las respuestas con respecto al funcionamiento de los mecanismos preventivos y las áreas de riesgo de corrupción. Esto permitió identificar no solo las opiniones generales de las personas entrevistadas, sino también los elementos específicos de cada dependencia.

Con respecto al análisis documental, luego de recabar los insumos necesarios se elaboraron pequeñas reseñas de cada una de las instancias. Las actividades más relevantes fueron enlistadas en un cuadro de Excel con el objetivo de facilitar el análisis desagregado.

Agenda de investigación a futuro

Dado que muchas de las iniciativas de reforma están recién implementadas o en proceso de serlo, los hallazgos de este capítulo ofrecen posibilidades de actualización y profundización. En particular, si se logra la unificación de los sistemas disciplinarios podrían realizarse estudios de mapas de riesgos en el conglomerado judicial.

Por otro lado, la aplicación de nuevo modelo de trabajo en la Fapta es un tema al que se debe dar seguimiento, pues se prevé que los resultados serán visibles a mediano plazo y solo entonces se reflejarán en sus estadísticas de desempeño. Esta es, por lo tanto, una línea de base para posteriores análisis.

Créditos

Insumos:

Muestro de expedientes de delitos relacionados a corrupción. Cathalina García Santamaría, Carmen Bogantes Camacho y Evelyn Villarreal Fernández.

Borrador del capítulo: Jesús Sáenz Solís y Evelyn Villarreal Fernández.

Edición técnica: Evelyn Villarreal Fernández.

Revisión y corrección de cifras: Jesús Sáenz Solís y Karen Chacón Araya.

Visualización de datos y gráficos: Jesús Sáenz Solís.

Edición de textos y corrección de estilo:

Alexandra Steinmetz Quirós.

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar Fallas/Insignia | ng.

Lectores críticos: Kennia Alvarado, Marcia Aguiluz, Carlos Meléndez, Sonia Navarro, Carlos Núñez, Jorge Vargas Cullell, Dirección de Planificación y Despacho de la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia

Participaron en los talleres de consulta: Minor Barquero, Kurtitz Benavides, Roberto Campo, Gilbert Calderón, Siria Carmona, Sara Castillo, Sandra Castro, Elizabeth Chacón, Ericka Chavarría, Luis Chaverri, María Lourdes Echandi, Cathalina García, Tatiana Gutiérrez, Luis Guzmán, Evelyn Hernández, Luis Jiménez, Julio Jurado, Dixon Li, Guiselle Marín, Sonia Navarro, Roberto Piedra, Luis Diego Ramírez, Juan Carlos Sebiani, Viviana Solano, Estrellita Orellana, Ana Erika Rodríguez, Ricardo Salas, Rodrigo Villegas, Hugo Vega, Pablo Zúñiga, Randall Zúñiga, María Fernanda Zumbado.

Capítulo 3

La sanción penal de la corrupción

3

Valoración general

El Poder Judicial juega un papel crucial en la sanción de la corrupción en el país, pues tiene a su cargo la investigación, persecución y sanción penal de los delitos relacionados con este fenómeno. Dicha labor involucra a varias instituciones que, dentro del conglomerado judicial, se encargan de recibir la denuncia, realizar la investigación y dirigir el proceso hasta el enjuiciamiento y sanción, si corresponde.

Es preciso considerar que, si bien el país cuenta con un sistema normativo amplio sobre esta materia, el cual se ha fortalecido desde el inicio del presente siglo, el ordenamiento jurídico nacional ha tenido dificultades para la sanción efectiva de la corrupción y la tutela judicial efectiva del fin público y el principio de probidad. Los hallazgos mostrados en este capítulo dan cuenta de las limitadas capacidades instaladas para combatir la corrupción, a las que se suman una serie de vacíos legales y errores procesales. Los resultados arrojan una baja tasa de sentencias en juicio (7%), una tasa aún menor de condenas (3%), duraciones extensas y algunos riesgos respecto a la tutela efectiva de derechos documentados en el presente capítulo, tales como la prescripción y las argumentaciones anómalas en las resoluciones, especialmente en el caso de las desestimaciones.

Este capítulo se basa en el estudio de un total de 370 expedientes cerrados en 2017 relacionados con delitos de corrupción, que utilizaron diecisiete tipos penales en las acusaciones; tres de ellos concentran dos tercios de

los casos terminados en ese año (peculado, incumplimiento de deberes y prevaricato) (ver metodología en el último apartado del presente capítulo).

¿Cómo se resuelven estas denuncias? Nueve de cada diez casos son resueltos en la etapa preliminar o intermedia del proceso; esto quiere decir que no logran llegar a la etapa de juicio por no cumplir con los presupuestos necesarios para ser elevados al Tribunal Penal de Hacienda. El 7% de los expedientes examinados obtuvo una sentencia en el 2017; la mitad de dichas sentencias fue condenatoria. El delito de concusión es el que más sentencias presenta y se refiere, concretamente, a los casos de oficiales de tránsito que solicitan un soborno o coima a cambio de no realizar una boleta de multa por infracción.

El 93% restante tuvo otro tipo de cierre. Las sentencias más frecuentes son desestimaciones y sobreseimientos definitivos (con 46% cada uno). De estos últimos, únicamente cuatro casos fueron sobreseídos por el cumplimiento a cabalidad de medidas alternativas.

Un tercio de los expedientes analizados presenta riesgos de tutela efectiva de derechos: 8% porque prescribieron y un 24% por presentar problemas de fundamentación en la resolución, lo cual puede deberse a una mezcla de argumentos, a la ausencia de normas y artículos referenciados, o al uso de causales inexistentes; por ejemplo, falta de interés de las partes como causal de desestimación.

Valoración general

A partir de los datos obtenidos, se determina que algunas diligencias procesales como el levantamiento del secreto bancario constituyen fases que aumentan el riesgo de prescripción de un expediente durante su tramitación; no obstante, la finalización satisfactoria de un caso por corrupción depende de los esfuerzos institucionales para la defensa efectiva del bien jurídico tutelado: la hacienda pública. En virtud de que se trata de un bien jurídico que le pertenece a la colectividad, la Fiscalía tiene por delegación la responsabilidad de perseguir estos delitos.

La discrecionalidad legal de la Fiscalía General de la República, que se ejerce por medio de los criterios de oportunidad y los parámetros de política criminal en la persecución de delitos contra la función pública, así como el desempeño sobre diligencias propias de la dirección funcional, juega un papel determinante que incide de manera directa sobre los riesgos o las posibilidades de que un caso de corrupción sea efectivamente sancionado.

El componente territorial también es un factor significativo en cuanto a la estimación de las posibilidades para que un proceso penal por delito contra la función pública sea concluido de manera satisfactoria. Por ejemplo, un 27% de los expedientes prescritos que se analizaron en este estudio y se encontraban en juzgados correspondió a delitos relacionados con instancias territorialmente descentralizadas (municipalidades). Esto quiere decir que los riesgos de prescripción aumentan dependiendo de la ubicación geográfica de la oficina de la Fiscalía donde sea tramitado el proceso para la tutela del interés público.

El análisis de las características sociales y biológicas de quienes cometen delitos en perjuicio de la función pública

en Costa Rica apunta hacia la construcción subjetiva de una categoría que comúnmente se denomina “delitos de cuello blanco”. El perfil más frecuente de los imputados corresponde a hombres que ocupan puestos de toma de decisión. En el caso de las mujeres imputadas por delitos de corrupción, hay más probabilidad de que la denuncia sea desestimada; a su vez, la probabilidad de desestimación se reduce más si la persona infractora carece de estudios superiores y su formación se limita a estudios de secundaria o primaria. A la luz de estos hallazgos, queda claro que la sanción efectiva de delitos contra la función pública puede estratificarse y condicionarse a partir de las características sociales y de género de la persona infractora.

Por otro lado, debe considerarse que el significativo subregistro existente en los expedientes del Poder Judicial no permite profundizar en el análisis de la población que incurre en actos delictivos de ese tipo.

Este estudio, además, se refiere a un único año, y aunque puede ser útil como línea base, lo cierto es que para determinar la evolución de este subconjunto de delitos dentro de la materia penal sería necesario contar con actualizaciones anuales. De hecho, para llevar a cabo fácilmente un estudio con esas características es preciso contar con la totalidad de los resultados de los sistemas de gestión en un tiempo razonable. Los vacíos de información en los expedientes y la falta de trazabilidad de los datos en las estadísticas oficiales dificultaron mucho esta investigación, pero dificultan aún más la gestión por resultados del conglomerado en materia de corrupción, un tema que es muy sensible al escrutinio público.

CAPÍTULO 3

La sanción penal de la corrupción

Justificación

En la actualidad, uno de los grandes retos que enfrentan las democracias es la lucha contra la corrupción, fenómeno creciente y complejo que debilita la credibilidad y la eficiencia de las entidades públicas pues conlleva irregularidades en la administración de los recursos, que pasan a atender intereses muy particulares en detrimento del bienestar general. Aunado a ello, muchos países no han logrado establecer un adecuado proceso de investigación, prevención y sanción de la corrupción, lo cual alimenta el descontento ciudadano y la percepción de que los hechos de corrupción gozan de impunidad. En efecto, aunque ningún país está libre de esta problemática, la diferencia radica en qué tan eficaces son los mecanismos de control.

En cuanto se detecta un caso de corrupción en la administración pública, es posible activar el régimen disciplinario y también los controles internos y externos existentes. No obstante, en Costa Rica los controles políticos (por ejemplo, una comisión de investigación en la Asamblea Legislativa) no tienen potestad sancionatoria. Tampoco las resoluciones de la Procuraduría de la Ética son de acatamiento obligatorio. El único órgano de control que puede sancionar es la Contraloría General de la República, pero la aplicación de dicha sanción depende de la jefatura de la institución en donde ocurrió la irregularidad.

En cuanto al régimen disciplinario, no se cuenta con información sobre qué tanto se aplica, por qué motivos y con qué resultados. Cada institución puede establecer su propia normativa para sancionar las conductas de los funcionarios, incluidas las relacionadas con corrupción. En 2018, el *Informe Estado de la Nación*

realizó un estudio sobre el régimen disciplinario para la prevención y sanción interna de la corrupción, basado en la comparación de 24 regímenes disciplinarios. Entre los hallazgos principales se tiene que amplios sectores públicos no están cubiertos por los mismos criterios de probidad, no todas las conductas punibles están presentes en todas las instituciones, ni tampoco hay sanciones similares para las mismas conductas (PEN, 2018). Adicionalmente, se constató que el procedimiento administrativo puede ser recurrido por medio de una demanda laboral o contenciosa, a través de la cual la persona sancionada cuestiona la resolución de la administración.

Es así como, a fin de cuentas, la sanción penal se convierte –en la práctica– en una de las pocas vías para establecer responsabilidades en la mayoría de los casos de corrupción. Aunque ese, precisamente, será el énfasis del presente capítulo, conviene aclarar que en la literatura especializada se reconoce que el proceso penal es superado por la complejidad de los casos de corrupción de alto perfil, cuyo combate requiere otras herramientas. El establecimiento de una política pública contra la corrupción debe incluir aspectos como la sanción moral, social, política y legislativa, a fin de contemplar los distintos campos que estén siendo afectados por dicha problemática.

La literatura demuestra que la corrupción está asociada con las crisis democráticas recientes, pues fortalece el populismo, nepotismo y la penetración de intereses particulares en las instituciones públicas, haciendo que lleguen a perder su razón de ser (Transparency International, 2019; Levitsky y Ziblatt, 2018; PNUD-OEA, 2010). En el ámbito económico ralentiza el crecimiento, acentúa la inequidad de ingresos,

disminuye la recaudación fiscal y fomenta la informalidad, entre otros efectos (D'agostino et al., 2016; World Bank, 1997; Lambsdorff, 2003).

Debido a sus efectos negativos en el desarrollo de los países y el bienestar de las personas, los Estados han desarrollado diversas estrategias para reducir la corrupción. En el caso de este estudio, interesa centrarse en la respuesta que ha tenido el Poder Judicial para combatir dicha problemática desde la jurisdicción penal.

En este sentido, un antecedente relevante y bastante reciente es el acuerdo tomado por la Corte Plena en la sesión n° 09-19, del 4 de marzo del 2019, artículo XX, en el cual se dispuso el fortalecimiento de estos órganos:

2.3.1) Declarar como prioridad institucional el fortalecimiento de la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción del Ministerio Público, en recursos (humanos y técnicos) que apoyen la planeación y ejecución debida de los casos en investigación y dar cumplimiento a las políticas de persecución penal contra la corrupción y mejoren la respuesta de la Administración de Justicia, ante el aumento de denuncias por casos de corrupción, para estos efectos la Dirección de Planificación deberá, en el plazo de 1 mes contado a partir del día siguiente al comunicado de este acuerdo, realizar el estudio de reforzamiento de recursos humanos y técnicos requeridos, previa coordinación con la Fiscalía General de la República.

Finalmente, en vista de que las estadísticas existentes en el Poder Judicial no permiten dar seguimiento a grupos de casos judiciales de manera sistemática desde su inicio hasta su cierre final, en este capítulo se realizó un análisis de expedientes tipo censo, enfocado en los casos de corrupción que fueron cerrados en 2017, para conocer cuáles son las rutas que siguen, sus características y los patrones de riesgo de tutela efectiva de derechos.

Del concepto de corrupción utilizado y su operacionalización

El concepto de referencia utilizado en este apartado es el mismo que se esbozó en el capítulo 2 de este Informe; sin embargo, el estudio de los casos que recibe el Poder Judicial requiere delimitarlo, a fin de poder referirlo a aquellas conductas tipificadas legalmente,

pues son estas las que el Ministerio Público puede perseguir. Aunque debe señalarse que la corrupción incluye conductas que no necesariamente están tipificadas en una norma –es decir, el fenómeno puede operar en canales “legales” que no transgreden directamente ninguna ley–, dichas conductas no se analizan en este capítulo porque no se judicializan.

La etiqueta de “delitos relacionados con corrupción” se utiliza para agrupar un conjunto de transgresiones tipificadas en distintas leyes, que, sumadas, pueden presentar cuál es alcance de los casos de corrupción que ingresan al ámbito judicial. Este listado, elaborado con base en una recopilación efectuada por Arroyo (2015), fue revisado y corregido en el taller metodológico previo a la investigación, y validado en consulta con el fiscal adjunto de Fapta. En el cuadro 3.1 se enlistan los tipos de delitos a los que se les dará seguimiento en esta investigación, los cuales están contenidos en el Código Penal y en la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública¹.

Esta definición también tiene la limitación de excluir algunos tipos de delitos que, pudiendo ser tipificados como actos de corrupción, no son los más frecuentes y se clasifican en familias distintas de delitos. Un ejemplo de este tipo de delito es el abuso sexual; aunque puede implicar de fondo un acto de corrupción (sextorsión), sucede que si está clasificado únicamente como abuso sexual no aparecerá en la selección efectuada, excepto si está acompañado de un delito contra la función pública. En definitiva, sería materialmente imposible revisar todos los tipos penales para determinar en cuál caso hubo un funcionario público beneficiado. Por todo ello, se aclara que la lista de delitos es tan solo una puerta de entrada a los casos de corrupción, pero no es exhaustiva ni es exacta.

A partir de los tipos de delitos seleccionados, el Subproceso de Estadística del Departamento de Planificación del Poder Judicial suministró un listado de expedientes de todos los casos terminados en 2017 que incluyeran alguna de estas transgresiones. Inicialmente, se solicitó el listado para los últimos cinco años (2012-2017), pues de allí se tomaría una muestra de expedientes cerrados; sin embargo, solamente se tomaron datos de 2017, puesto que antes de esa fecha lo consignado en el SIGMA estaba incompleto, razón

1 Inicialmente, el abordaje de investigación contempló cinco delitos del Código Electoral; sin embargo, en estricto apego a la definición de corrupción utilizada, dichos casos no entrarían debido a que los partidos y sus funcionarios no son empleados públicos. Pese a ello, se decidió incluir estos tipos porque: a) constituyen una parte crucial de lo que se ha estudiado en materia de redes de corrupción, se dice que el origen y fin de muchos de los escándalos de más alto perfil están relacionados con financiamiento de candidatos y campañas; b) por la naturaleza pública de los fondos que manejan los partidos, como entes públicos no estatales regulados por el derecho público (Voto 5379-97 Sala Constitucional); y c) la responsabilidad que legalmente adquieren los dirigentes de los partidos, pese a ser trabajadores privados. En cuanto a los casos cerrados en 2017 y seleccionados para ese estudio, no hubo ninguno que se relacionara con el Código Electoral.

► Cuadro 3.1

Delitos seleccionados para la búsqueda de expedientes relacionados con corrupción, según familia de delitos

Familia del delito	Nombre del delito y artículo
A. Código Penal	
1. Delitos contra los deberes de la función pública	1.1 Incumplimiento de deberes (art. 339) 1.2 Denegación de auxilio (art. 340) 1.3 Requerimiento de fuerza contra actos legítimos (art. 341) 1.4 Nombramientos ilegales (art. 344) 1.5 Violación de fueros (art. 345) 1.6 Divulgación de secretos (art. 346)
2. Delitos de cohecho	2.1 Cohecho impropio (art. 347) 2.2 Cohecho propio (art. 348)
3. Delitos vinculados con el delito de cohecho	3.1 Corrupción agravada (art. 349) 3.2 Aceptación de dádivas por un acto cumplido (art. 350)
4. Delitos de enriquecimiento ilícito	4.1 Corrupción de jueces (art. 351) 4.2 Penalidad de corruptor (art. 352) 4.3 Enriquecimiento ilícito (art. 353) 4.4 Negociaciones incompatibles (art. 354)
5. Concusión y exacción	5.1 Concusión (art. 341) 5.2 Exacción ilegal (art. 356)
6. Delitos vinculados con la administración de justicia	6.1 Prevaricato (art. 357) 6.2 Doble representación (art. 359)
7. Delitos vinculados con la incorrecta disposición de fondos públicos	7.1 Peculado (art. 361) 7.2 Facilitación culposa de subtracciones (art. 362) 7.3 Malversación (art. 363) 7.4 Peculado y malversación de fondos privados (art. 363) 7.5 Demora injustificada de pagos (art. 364) 7.6 Delitos cometidos por funcionarios públicos (art. 365)
B. Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública	
1. Delitos vinculados con el enriquecimiento ilícito	1.1 Enriquecimiento ilícito (art. 45) 1.3 Soborno transnacional (art. 55)
2. Delitos vinculados con la declaración jurada de bienes	2.1 Falsedad en la declaración jurada (art. 46) 2.2 Violación de la privacidad de la información de las declaraciones juradas (art. 60)
3. Delitos vinculados con bienes y contratos públicos	3.1 Sobreprecio irregular (art. 49) 3.2 Falsedad en la recepción de bienes y servicios contratados (art. 50) 3.3 Pago irregular de contratos administrativos (art. 51) 3.4 Apropriación de bienes obsequiados al Estado (art. 54)
4. Delitos vinculados con las influencias en la función pública	4.1 Tráfico de influencias (art. 52) 4.2 Influencia en contra de la Hacienda Pública (art. 57)
5. Prohibiciones posteriores al servicio del cargo (art. 53)	
6. Delitos vinculados con el uso de la función pública en provecho propio o de un tercero	6.1 Legislación o administración en provecho propio (art. 48) 6.2 Reconocimiento ilegal de beneficios laborales (art. 56) 6.3 Fraude de ley en la función administrativa (art. 58)

► Cuadro 3.2

Cantidad de expedientes de casos terminados asociados a delitos de corrupción, por tipo de despachos, según delitos^{a/}. 2017

Delitos	Cantidad de expedientes			Distribución porcentual del total
	Juzgados	Tribunales	Total	
Peculado	108	10	118	31,9
Incumplimiento de deberes	84	2	86	23,3
Prevaricato	33	1	34	9,2
Concusión	17	7	24	6,5
Tráfico de influencias	23		23	6,2
Penalidad del corruptor	6	10	16	4,3
Enriquecimiento ilícito	13	1	14	3,8
Malversación	10		10	2,7
Nombramientos ilegales	8	1	9	2,4
Cohecho propio	7	1	8	2,2
Influencia en contra de la Hacienda Pública	6		6	1,6
Cohecho impropio	6		6	1,6
Fraude de Ley en la función administrativa	3		3	0,8
Sobreprecio irregular	2		2	0,5
Pago irregular de contratos administrativos	2		2	0,5
Negociaciones incompatibles	2		2	0,5
Corrupción de jueces	2		2	0,5
Soborno	1		1	0,3
Reconocimiento ilegal de beneficios laborales	1		1	0,3
Legislación o administración en provecho propio	1		1	0,3
Inducción a error a la Administración Tributaria	1		1	0,3
Aceptación de dádivas por un acto cumplido	1		1	0,3
Total	337	33	370	100,0

a/ Cada expediente es clasificado según un único delito por el Subproceso de Estadística.

Fuente: García et al., 2019 con datos del Subproceso de Estadística.

por la cual las personas encargadas de estadísticas recomendaron no utilizar años anteriores. Una vez con el material, se procedió a realizar un censo de 370 casos de 2017 terminados por las diferentes formas de cierre válidas para un proceso judicial: 337 terminados en juzgados y 33 en el Tribunal Penal (cuadro 3.2). Dentro del censo no se incluyeron 64 expedientes de estos delitos que terminaron con un archivo fiscal en el Ministerio Público, pues debido a este tipo de cierre, no contienen información necesaria para el análisis (ver metodología en el último apartado del presente capítulo).

¿Cómo responde el Poder Judicial a los casos de corrupción registrados en el país?

La respuesta del Poder Judicial a las denuncias relacionadas con corrupción es un proceso que involucra tres momentos: cómo se reciben las denuncias, cómo se procesan y cómo terminan. En el caso de este estudio, más que documentar el número de denuncias y las sentencias, interesa visibilizar los factores que están asociados a los resultados. ¿Tienen un perfil específico los casos de corrupción que terminan con una condenatoria? ¿Por qué se cierran los casos sin sentencia?

¿Cuál es la capacidad institucional para la persecución y cómo influye en los datos de sanción?

A continuación, se presentan los resultados de un censo de expedientes cerrados en el 2017. Este estudio, cuya metodología se detalla en el anexo de este capítulo, tuvo por objetivo analizar la ruta seguida para este tipo de casos.

Paso 1. La denuncia: aumentan los canales a disposición

El proceso judicial de los casos relacionados con corrupción inicia en la fase preliminar, que consiste en la recepción de la denuncia en cualquier canal del Poder Judicial, incluso puede ser un caso abierto de oficio por el Ministerio Público. Cabe indicar que, en los últimos años, el Poder Judicial ha promovido distintos canales de denuncia que incluyen una línea telefónica gratuita, un WhatsApp y formularios en sus páginas web, además de los canales convencionales del Ministerio Público, la Inspección Judicial, la Contraloría de Servicios y el OIJ. Este último, en 2018, elaboró una guía para denunciar actos de corrupción y, al igual que el Ministerio Público, ha realizado materiales audiovisuales dirigidos a la ciudadanía.

Tal como se mencionó en el capítulo 2, entre 2015 y 2018 se quintuplicó el ingreso de denuncias de corrupción en Fapta. Dicho aumento coincide con la apertura de nuevos canales de denuncia y la publicidad de la que han sido objeto, aunque también coincide con escándalos de alto perfil dados a conocer en los medios de comunicación.

Es preciso señalar que el país no cuenta con legislación específica para asegurar la protección de denunciantes de corrupción, sino que aplica normativa genérica del ámbito penal a través de la Ley n° 8720 de Protección a víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal (Procuraduría de la Ética Pública, 2015). A raíz de los vacíos señalados por diversos especialistas, se propuso una reforma parcial a la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito para incluir otras medidas de protección específicas para casos de corrupción, sin embargo, dicha iniciativa no ha sido aprobada en la Asamblea Legislativa².

Según la información de los casos cerrados en 2017, desde que se comete el delito hasta que es efectivamente denunciado en el Ministerio Público, transcurren, en promedio, 563 días. Se trata de un período relativamente alto que plantea un desafío en términos

de oportunidad y atención a los canales de denuncia, considerando que cuanto más tiempo transcurra, mayores serán las dificultades para la recolección de evidencia y la disponibilidad de testigos.

Por otro lado, el perfil de las personas denunciadas confirma que mayoritariamente se trata de delitos de cuello blanco, pues involucran a funcionarios y funcionarias que ocupan altos cargos dentro de las jerarquías institucionales. Dos de cada tres personas imputadas son hombres, se concentran en las edades entre 30 y 49 años y cerca de la mitad ostenta educación universitaria. Entre ellos, destaca una importante representación de personas que trabajan en ministerios, especialmente en el Ministerio de Seguridad Pública y en el de Obras Públicas y Transporte (gráfico 3.1). También hay otra cuarta parte de personas imputadas provenientes de municipalidades. En concreto, hay 40 Municipalidades incluidas en 93 expedientes, cada una de ellas con uno o dos casos. Sobresale, por ejemplo, la Municipalidad de Santa Cruz, con ocho casos finalizados en 2017.

Debe considerarse que hay dos características asociadas a resultados en particular. En primer lugar, el sexo, ya que en el caso de las mujeres imputadas hay más probabilidad de que su denuncia sea desestimada. En segundo lugar, el nivel educativo, pues la probabilidad de desestimación se reduce si la persona únicamente cuenta con estudios de secundaria o primaria. El resto de las características personales de los imputados e imputadas no tiene relación significativa con el resultado de los casos.

Independientemente de donde se tramitó la denuncia de los hechos registrados en los expedientes, uno de cada cuatro ocurrió en la capital San José, en donde están ubicadas las sedes de la mayoría de las instituciones públicas. En segundo y tercer lugar de incidencia aparece Guanacaste, con 19%, y Puntarenas, con un 18%, para un total de 37% en estas dos provincias.

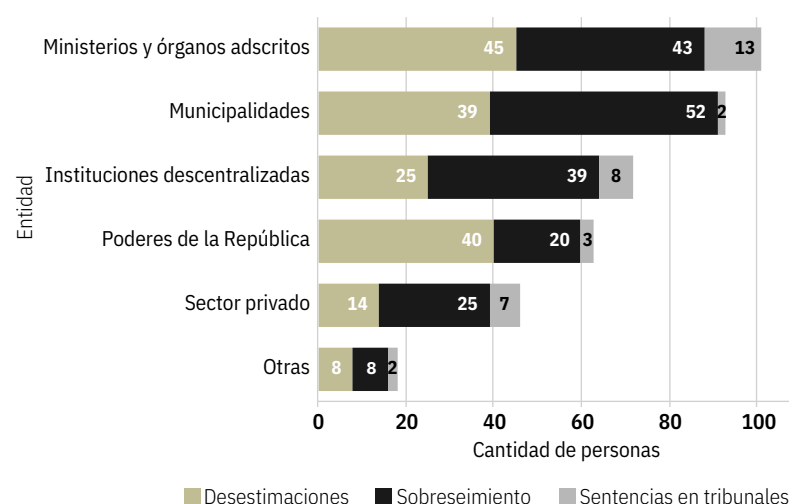
Cabe recordar que la jurisdicción Penal de Hacienda, encargada de este tipo de casos, está centralizada en el Segundo Circuito de San José. Hay un debate abierto sobre la afectación que esto pueda causar en cuanto al nivel de denuncia y la capacidad de las partes de dar seguimiento a los casos si se encuentran fuera del Área Metropolitana. Si bien es una jurisdicción concentrada, este despacho no solamente tramita casos relacionados en Penal de Hacienda, sino que también y, sobre todo, procesa causas penales ordinarias³.

2 Proyecto de Ley n° 18.348.

3 Durante el 2017, los casos de Penal de Hacienda y Función Pública que terminó el Juzgado del II Circuito de San José representaron el 11% del total (705), mientras que en el Tribunal representaron el 10% del total de asuntos (53 de 563) (559-PLA-OI del 23 de abril 2019).

Gráfico 3.1

Personas imputadas en casos terminados asociados con delitos de corrupción, por entidad en la que laboran, según resultado de los casos. 2017



Fuente: Elaboración propia con base en García et al., 2019.

Al respecto, la Dirección de Planificación realizó un estudio para determinar si había suficiente demanda para descentralizar esta jurisdicción. Dicho estudio recomienda a la Corte Plena ampliar la competencia a todos los juzgados y tribunales penales del país, de modo que puedan atender los delitos de función pública y hacienda según las matrices de valoración del Ministerio Público; los asuntos que pertenezcan al Primer, Segundo y Tercer Circuito Judicial de San José se continuarán tramitando en el Juzgado y Tribunal Penal del Segundo Circuito Judicial de San José (Planificación, Poder Judicial, informe 50-PLA-OI-2019 de enero de 2019). Esta recomendación fue sometida a consulta y se recibieron distintos criterios de las oficinas y despachos judiciales, pero la Dirección de Planificación mantuvo la sugerencia de ampliar la competencia a nivel nacional de los delitos de hacienda y función pública, tal como se estableció originalmente en la Ley 8275 (559-PLA-OI del 23 de abril 2019)⁴.

Se debe llamar la atención sobre una persistente e importante falta de datos básicos de los imputados dentro de los expedientes. Así, por ejemplo, en el 21% de los expedientes no hay datos específicos sobre la provincia de la cual proceden las personas imputadas; para el nivel educativo, los vacíos aumentan a un 35% en los casos en los juzgados. En el taller realizado, esta

falta de registros básicos en el expediente fue señalada como una falencia, puesto que no permite al Poder Judicial hacer un análisis de la población que atiende. La responsabilidad recae tanto en el Ministerio Público cuando abre el expediente, como también en el personal técnico del juzgado, pues no revisan los expedientes para asegurar que contengan toda la información. En particular, se constató que cuanto más antiguos son los casos, más vacíos tienen.

Paso 2. Etapa preparatoria: Peculados e incumplimiento de deberes son los delitos tramitados más frecuentes

En el segundo paso del proceso de un caso relacionado con corrupción, el Ministerio Público decide cómo proseguir, califica los hechos para el delito por investigar y cuando lo amerita, solicita un informe al OIJ para preparar el caso.

El promedio de duración entre la interposición de la denuncia y la entrega del informe del OIJ es de 440 días, para un total de 160 casos (50%) que tuvieron algún informe del OIJ. La primera alternativa que tiene el MP es la potestad de cerrar la causa con un archivo fiscal si no hay un imputado conocido (artículo 298 Código Procesal Penal), es decir, cuando no se puede identificar una persona responsable de haber cometido el supuesto delito. Para el 2017, esta forma de cierre abarcó un 14,7% del total de los casos relacionados con corrupción.

De los 370 expedientes analizados, destacan cinco delitos que agrupan el 77% de los casos cerrados en 2017. En los juzgados, el delito de peculado, referido a la sustracción o uso irregular de recursos públicos para beneficio propio o de terceros, está presente en 108 expedientes (32%); seguido del delito de incumplimiento de deberes, con 84 expedientes (25%). En los tribunales cambia un poco el perfil de los delitos más frecuentes, pues destacan los delitos de peculado, penalidad de corruptor y concusión. Este último consiste en solicitar una dádiva (gráfico 3.2).

Las conductas punibles más comunes se encuentran tipificadas en el Código Penal, Título XV, donde se sancionan los delitos contra los deberes de la Función Pública (cuadro 3.3). La existencia de dicha normativa desde 1971 –cuando se promulgó el Código Penal– supone una mayor cantidad de jurisprudencia respecto a este tipo de delitos, que favorece la labor del ente fiscal al fundamentar la acusación.

⁴ Este informe 559 PLA-OI presenta un conjunto de estadísticas para el 2017, las cuales, por estar enfocadas en la jurisdicción Penal de Hacienda y Función Pública, pueden ser de gran utilidad para lograr una mejor comprensión del tema. Las estadísticas ahí presentadas, sin embargo, no coinciden con el muestreo que se realiza en este capítulo porque la selección de delitos es diferente; por ejemplo, para el *Estado de la Justicia* no se contempló el delito de abuso de autoridad. No obstante, sí hay coincidencia en las tendencias señaladas por ambos estudios en cuanto a los datos generales de casos ingresados, salidos, tasas de condenatorias, duraciones, etc.

Los tipos de delitos establecidos en 2004 en la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (LCCEIFP) se utilizan muy poco: solamente en 38 casos (10%) de un total de 370 analizados si se utilizó la normativa más reciente. De esos 38, 23 fueron por el delito de tráfico de influencias (recuadro 3.1), pero ninguno llegó a la fase de juicio en Tribunales.

Durante el taller de consulta para este tema se comentó que no todos los operadores de justicia intervinientes están capacitados en la LCCEIFP, situación que podría explicar su poco uso. Además, se señaló que a pesar de que la jurisdicción está centralizada en el Segundo Circuito, hay una importante movilidad de personas juzgadoras y fiscales que no facilita una mayor especialización en este ámbito. Finalmente, cabe señalar que ha habido varias propuestas para la modificación de la LCCEIFP y todas coinciden en un mismo punto: la ley tiene limitaciones importantes que dificultan su aplicación⁵.

▮ Cuadro 3.3

Definiciones de los delitos más frecuentes, según el Código Penal

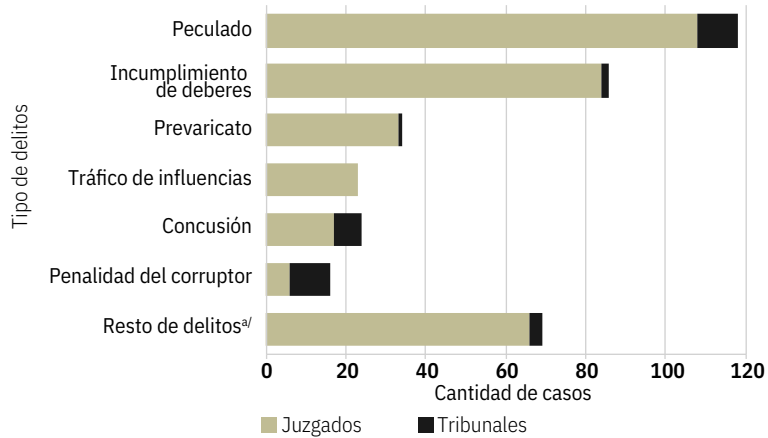
Tipo	Norma	Pena	Definición
Peculado	354 CP	Prisión de tres a doce años	Funcionario público que sustraiga o distraiga dinero o bienes cuya administración, percepción o custodia le haya sido confiada en razón de su cargo; asimismo, con prisión de tres meses a dos años, el funcionario público que emplee, en provecho propio o de terceros, trabajos o servicios pagados por la Administración Pública o bienes propiedad de ella.
Incumplimiento de deberes	332 CP	Inhabilitación de uno a cuatro años	Funcionario público que ilegalmente omita, rehúse hacer o retarde algún acto propio de su función. Igual pena se impondrá al funcionario público que ilícitamente no se abstenga, se inhiba o se excuse de realizar un trámite, asunto o procedimiento, cuando está obligado a hacerlo.
Concusión	348 CP	Prisión de dos a ocho años	Funcionario público que, abusando de su calidad o de sus funciones, obligare o indujere a alguien a dar o prometer indebidamente, para sí o para un tercero, un bien o un beneficio patrimonial.
Tráfico de influencias	52 LCCEL 8422	Prisión de dos a cinco años	Quien directamente o por interpósita persona, influya en un servidor público, prevaleándose de su cargo o de cualquiera otra situación derivada de su situación personal o jerárquica con este o con otro servidor público, ya sea real o simulada, para que haga, retarde u omita un nombramiento, adjudicación, concesión, contrato, acto o resolución propios de sus funciones, de modo que genere, directa o indirectamente, un beneficio económico o ventaja indebidos, para sí o para otro.
Con igual pena se sancionará a quien utilice u ofrezca la influencia descrita en el párrafo anterior.			
Cohecho propio	341 CP	Prisión de dos a seis años con inhabilitación de diez a quince años	Funcionario público que por sí o por persona interpuesta, recibiere una dádiva o cualquier otra ventaja o aceptare la promesa directa o indirecta de una retribución de esa naturaleza para hacer un acto contrario a sus deberes o para no hacer o para retardar un acto propio de sus funciones.

Fuente: Código Penal y Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito.

⁵ En 2011, una comisión conformada por distintas instituciones de control como la Procuraduría General de la República, el Ministerio Público, el ICD y la Contraloría General de la República elaboró una propuesta de reforma integral, la cual, a pesar de que se tramita bajo el expediente n° 18348, no ha tenido ningún avance. En 2017, como parte de los grupos de reformas urgentes del Poder Judicial, se le asignó al grupo 3 la tarea de revisar los vacíos legales y proponer mejoras para la lucha contra la corrupción en el marco del “Plan de reforma integral y estructural al proceso penal y lucha contra la corrupción”.

▮ Gráfico 3.2

Principales delitos en los casos terminados asociados a corrupción, según tipo de despachos. 2017 (n=370 expedientes)



a/ La categoría “Resto de delitos” incluye 16 tipos de delitos con menos de 15 casos en ese año.

Fuente: Elaboración propia con base en García et al., 2019.

El artículo 305 del Código Procesal Penal establece la posibilidad de plantear una acusación alternativa calificando los hechos con alguno de los tipos penales de la LCCEIFP. La forma de utilizar este instituto también puede ser responsabilidad del querellante. En este tipo de delitos, la Procuraduría de la Ética Pública ejerce la representación de la víctima, lo cual significa que puede apersonarse como querellante dentro del proceso y, de esta forma, intentar calificar los hechos en una acusación alternativa con alguno de los tipos penales de la LCCEIFP. Esto permite presentarle un

panorama más amplio al juez que conoce la causa, a fin de que determine si eventualmente se presenta la comisión de algún otro delito. Finalmente, conviene destacar que en los expedientes revisados no se han encontrado casos con acusación alternativa.

Paso 3: Etapa intermedia: Solo el 10% de los casos relacionados con corrupción supera la etapa preparatoria

En el tercer paso de un proceso judicial relacionado con corrupción, si supera el primer filtro del

■ Recuadro 3.1

Limitaciones en el delito de tráfico de influencias

El tráfico de influencias es uno de los delitos que contempla la Ley n° 8422 “Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública”; sin embargo, desde su promulgación en el año 2004, no existe ninguna condenatoria en firme por este delito, a pesar de que sí ha sido denunciado. Una investigación del año 2018 encontró que su regulación presenta deficiencias, tanto normativas como prácticas, que dificultan su persecución efectiva.

En primer lugar, el delito tiene una limitación de origen al incluir en su redacción el verbo típico “influir”, que es subjetivo, psicológico y abstracto. Al la vez, este factor se complica porque el verbo es complementado y circunstanciado por otros conceptos jurídicos indeterminados que implican un amplio margen de interpretación jurídica en cada caso. Esta redacción hace que abarque una variedad de escenarios y posibilidades de comisión del delito, lo cual es contraproducente pues resulta sumamente difícil de interpretar e investigar.

En segundo lugar, en términos prácticos, este tipo penal requiere demostrar gran cantidad de circunstancias que son difíciles de acreditar mediante pruebas directas. ¿Cómo probar que hubo influencia directa de X hacia Y? ¿Cómo probar si Y tomó la decisión autónomamente aun después de escuchar a X? Además, puesto que el delito se configura prácticamente como una interacción entre sujetos privados, al amparo de la Constitución no puede presentarse como prueba ninguna clase de comunicación privada, la cual resultaría imprescindible para poder acreditar este tipo de delitos. La Ley n° 7425 especifica algunos delitos que admiten una “violación” a la garantía constitucional de privacidad de los documentos y las comunicaciones, sin embargo, esta lista no incluye este delito de tráfico de influencias. Debe señalarse con precisión que se trata de la Ley de Registro, Secuestro y Examen de Documentos Privados e Intervenciones de las Comunicaciones y dentro de ella debería de citarse el numeral 9, el cual contempla solamente la corrupción agravada que pueda ser objeto de intervención de comunicaciones.

Convendría que este tema, por las implicaciones y efectos negativos que tiene a nivel restrictivo en las investigaciones contra la corrupción, se trate de forma separada.

Otra dificultad es que el delito de tráfico de influencias puede ser confundido con el lobby político, práctica que carece de regulación. Por ejemplo, en el caso de la denuncia penal interpuesta contra el exdiputado Otto Guevara Guth –en el marco del caso conocido como “Cementazo”– la Sala Tercera acogió la solicitud de desestimación del Ministerio Público, argumentando que su posición al procurar la apertura del mercado de cemento era consecuente con su posición ideológica como representante de un partido liberal (el Movimiento Libertario) y que, por lo tanto, no se podía probar la intención de procurarse una ventaja ilegítima, condición requerida para denunciar con base en este tipo penal.

Finalmente, otro de los problemas identificados es la indeterminación del bien jurídico tutelado en el tráfico de influencias, debido a que no existe un criterio objetivo consensuado sobre el alcance de esta tutela. Esta dificultad tiene implicaciones prácticas importantes, pues la determinación de cuáles conductas puede incluirse o excluirse dentro del ámbito de tutela va a depender de la interpretación de la persona operadora del derecho.

Esta indeterminación es abordada en uno de los pocos precedentes jurisprudenciales en esta materia. Se trata de la sentencia 2017-967 de la Sala Tercera, la cual señala que una concepción tradicional de este delito tutela la probidad en el ejercicio de la Administración Pública y en las concepciones más modernas se incluye la igualdad en el acceso a la Administración. En este caso, el Tribunal de Apelación revocó una condenatoria por considerar que los hechos eran atípicos, pero la Sala Tercera posteriormente estimó que sí eran típicos, lo cual evidencia diferentes interpretaciones del alcance del delito.

Fuente: Arimoto y Merino, 2019.

Ministerio Público, puede avanzar hacia la fase intermedia, etapa en la cual la Fiscalía hace una solicitud al juez de proceso en línea con alguna de las siguientes opciones:

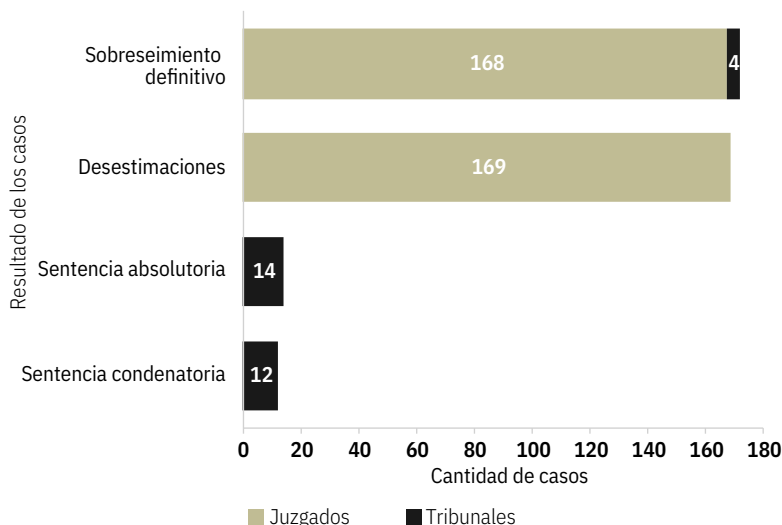
- Plantea la acusación para que se eleve el caso a juicio ante el Tribunal Penal de Hacienda. Una vez en la etapa de juicio, el caso puede ser resuelto con una sentencia condenatoria, absolutoria o un sobreseimiento definitivo.
- Solicita una desestimación, sobreseimiento (provisional o definitivo) o la aplicación de una medida alterna de resolución (reparación integral del daño, conciliación o suspensión del proceso a prueba). Cualquiera de estas formas de resolución significa que el caso no llegará a juicio en el Tribunal Penal, es decir, finaliza en la etapa intermedia. Las resoluciones de desestimación o sobreseimiento provisional permitirían reabrir el proceso judicial en el futuro si cambian las condiciones por las cuales se cerró la causa, por ejemplo, si aparecen nuevas evidencias que antes no se encontraron.

Nueve de cada diez casos son finalizados en la etapa preparatoria e intermedia, sin llegar a la etapa de juicio. En el 2017, las dos formas más comunes de concluir fueron las desestimaciones y los sobreseimientos (46% cada una) (gráfico 3.3). La mayoría de las desestimaciones se dan por atipicidad de los hechos denunciados, mientras que los sobreseimientos se dan por las siguientes razones: la prueba recabada no demuestra que el hecho se realizó o que fue cometido por la persona denunciada; los hechos ya han prescrito; o bien, se produce la aplicación de medidas alternas (suspensión del proceso a prueba, reparación o conciliación). En algunos casos, la salida de ciertos expedientes se hizo efectiva a partir del argumento de que la parte no está interesada; en otros casos, mezclaban varios argumentos indicados anteriormente. Este tema se desarrollará más adelante, en el apartado de riesgo de tutela judicial efectiva.

Contar con suficiente prueba idónea –documental, testimonial, peritajes contables, análisis criminalísticos y participación de actuarios matemáticos, entre otros–, permite que el asunto avance de una etapa a otra y se puedan superar las fases intermedias del proceso penal, para finalmente llegar a juicio. Es por ello que los análisis estadísticos mostraron una relación entre los casos que terminan en los juzgados y las siguientes situaciones: una ausencia de testigos y una limitada o nula intervención de algún tipo de organismo

Gráfico 3.3

Cantidad de casos terminados asociados a delitos de corrupción, por resultado de los casos, según tipo de despachos. 2017



Fuente: Elaboración propia con base en García et al., 2019.

policial apoyando la investigación, particularmente si se trata de desestimaciones. Por último, en los casos atendidos en tribunales –es decir, donde se ha dictado una sentencia–, se identificó que, además de una mayor participación del OIJ, suelen intervenir otros tipos de policía como la policía de control fiscal y alguna otra.

En los casos en que se presenta prueba, se encontró que la gran mayoría se refiere a prueba testimonial, lo cual indica que la estrategia de la Fiscalía para asegurar el éxito de un caso tiene una alta dependencia de la presencia de testigos. Consecuentemente, en los casos que llegan a sentencia del Tribunal, el 94% sí tuvo varios testigos, mientras que en el 42% de los expedientes correspondientes a juzgados no se presentó prueba testimonial. Además, hay más presencia de prueba pericial en el Tribunal (27%) que en los juzgados (8%) (cuadro 3.4).

Según los expedientes revisados, las solicitudes de secuestro de documentos, el levantamiento de secreto bancario (40%), el peritaje contable, el análisis criminalístico de escritura y la participación del actuario matemático son las pruebas periciales más comunes. Sin embargo, se encontraron dificultades para la obtención de prueba técnica y largos períodos de espera (ver detalle adelante, en la sección referida a las duraciones), sobre todo en los casos que requieren la participación del Organismo de Investigación Judicial. De acuerdo con los participantes del taller de consulta efectuado

► Cuadro 3.4

Variables que resultan significativas para explicar el tipo de terminación de los casos relacionados con corrupción. 2017

Los casos finalizados en los Juzgados tienden a coincidir en estas características:

- No hay testigos (42%)
- No hay prueba pericial (92%)
- No ha intervenido ningún organismo policial (Desestimación 45%)
- Solo ha intervenido el OIJ (Sobreseimientos 66%)”

Los casos finalizados en el Tribunal tienden a coincidir en estas características:

- Varios testigos (94%)
- Casos que cerraron y reabrieron (9%)
- Solicitudes de secuestro de documentos (41%), levantamiento de secreto bancario (15%)
- Solicitud o presentación de acción civil (45%)
- Evidencia que se daña (6%)
- Recursos de apelación de la Defensa (45%), la Fiscalía (39%) o la Procuraduría (9%)

Fuente: Elaboración propia con datos de García et al., 2019.

para este capítulo, existe una importante limitación operacional para investigar, razones por las cuales los asuntos demoran mucho en resolverse y se desestimula el uso de prueba pericial.

En relación con esto, cabe indicar que, en el OIJ, la subsección especializada en corrupción está dentro de la sección de fraudes. El equipo de investigación está conformado por un total de ocho personas, lo cual es insuficiente dada la magnitud y complejidad de los casos. Además, este equipo de trabajo debe atender los casos de la línea anónima, así como los casos que llegan de órganos políticos, de la Corte y de la Inspección Judicial. Dadas estas limitaciones, en la categoría de delitos informáticos se da prioridad a la pornografía infantil y el lavado de dinero.

Por otro lado, se identificaron limitaciones tecnológicas, lo que complica la celeridad de las investigaciones. En concreto, no se dispone de recursos para agilizar el proceso de recolección de información, análisis forense e informes periciales definitivos del OIJ, pues, por ejemplo, se está tardando año y medio para abrir una computadora o un teléfono (notas del taller de consulta). Aunado a ello, el informe 559 PLA-OI arrojó que en este órgano no existe un lineamiento que defina en qué sección o delegación se debe tramitar la investigación de penal de hacienda y función pública, sino que queda a criterio de la delegación o de la fiscalía que tramita la causa decidir si se remite o no a alguna de las secciones especializadas.

Tal y como se detalla más adelante, este tipo de dificultades inciden directamente en la resolución de

los casos y el riesgo de tutela efectiva de derechos, especialmente en aquellos que son afectados por largos períodos de investigación a la espera de los resultados de las pericias y que, por lo tanto, corren el riesgo de prescribir.

En julio 2019, la Comisión de Transparencia solicitó a la Corte Plena incluir un presupuesto adicional para reforzar varios órganos de lucha contra la corrupción; entre esas propuestas incluyó la creación de la unidad especializada en el OIJ y un reforzamiento de Fapta. Esta solicitud está sujeta a la disponibilidad presupuestaria, pero en el momento de redactar este informe el presupuesto solicitado no había sido aprobado.

Paso 4: Etapa de juicio: Un 7% de los casos terminan con una sentencia en primera instancia, y no corresponden a los delitos más denunciados

Cuando un caso supera la etapa preparatoria y el Juzgado lo eleva a juicio, se traslada al Tribunal Penal de Hacienda y de la Función Pública. A partir del estudio más específico de los delitos relacionados con corrupción, se determina que el total que llega a una sentencia del Tribunal es un 7% de los 370 casos examinados para 2017. Se trata de un porcentaje menor que el encontrado en el análisis realizado sobre toda la materia penal en el I *Informe Estado de la Justicia*, pues allí se identificó que un 15% de los casos (incluyendo todos los delitos) recibían una sentencia en la etapa de juicio en primera instancia.

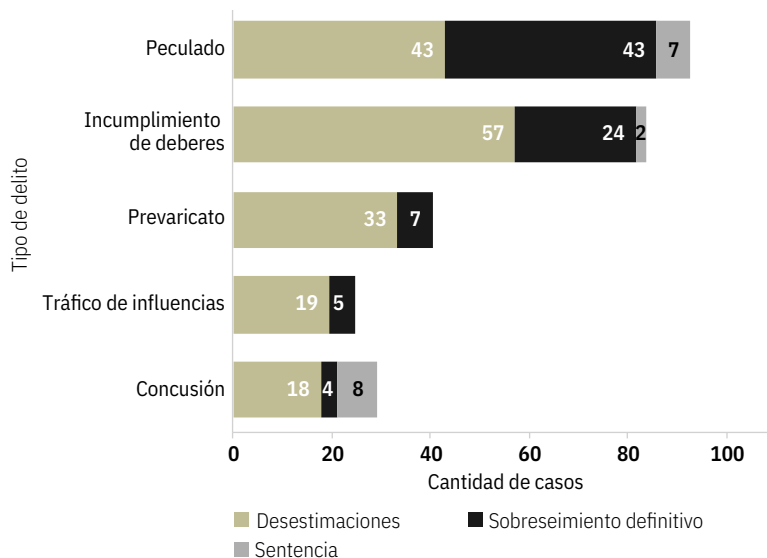
De las 33 sentencias relacionadas con casos de corrupción en el Tribunal Penal de Hacienda y de la Función Pública, 12 fueron condenatorias, 14 absolutorias, 4 sobreseimientos (dos de ellos por medidas alternas) y 3 fueron anulados. En el caso de las 12 sentencias condenatorias señaladas por este Tribunal, las penas impuestas varían entre un mes y seis años. Con excepción de un caso de encarcelamiento por el incumplimiento de la medida alterna, a las demás personas condenadas se les otorgó el beneficio de la ejecución condicional de la pena o arresto domiciliario con monitoreo electrónico. En el Tribunal, el uso de medidas alternas fue identificado en tres casos en 2017; en dos de esos casos hubo reparación integral del daño y en uno hubo conciliación cuando correspondía a delitos de contenido patrimonial. La mayoría de las medidas alternas se aplica en la etapa anterior.

En el caso del Juzgado Penal de Hacienda y de la Función Pública del II Circuito Judicial de San José, el tipo de delito que más se resuelve corresponde a peculado, con 109 casos; le siguen el incumplimiento de deberes, con 94, y el prevaricato, con 37. Las resoluciones del Juzgado, como se vio en la sección anterior, se concentran mayoritariamente en desestimaciones y sobreseimientos. En el Tribunal de Juicio de la Jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública del II Circuito Judicial de San José, el peculado y el cohecho propio corresponden a 9 casos, respectivamente, y 8 casos para el delito de concusión. Ello ubica al peculado como el delito más acusado, pero, a la vez, como el menos sancionado, tanto en juzgados como en tribunales. Esta falta de correspondencia entre el volumen de denuncias de peculados y su sanción efectiva merece un análisis jurídico que sobrepasa este Informe. Una hipótesis por explorar, en relación con ese tema, es la alta complejidad que representa la prueba de los hechos en este tipo de delito, pues implica comprobar un aprovechamiento personal o para terceros (354 del Código Penal).

Por su parte, el delito de concusión no es el más frecuentemente denunciado pero es el que más sentencias obtiene relativamente. Esto podría explicarse porque el tipo de prueba de los hechos es más fácil de evacuar, sobre todo porque hay una víctima identificada que es la persona a la que el funcionario público “obligó o indujo a dar o prometer un bien o beneficio patrimonial”. Estos son, básicamente, los casos de oficiales de tránsito que solicitan una coima a cambio de no realizar una boleta de tránsito por infracción (gráfico 3.4).

Gráfico 3.4

Casos terminados asociados a delitos de corrupción en delitos más frecuentes, según resultado de los casos. 2017



Fuente: Elaboración propia con base en García et al., 2019.

Duraciones excesivas del proceso penal en materia de corrupción

Uno de los reclamos más recurrentes de la población al Poder Judicial es la lentitud que caracteriza los procesos relacionados con casos de corrupción (capítulo 6). En la encuesta de percepción de servicios públicos realizada por la Contraloría General de la República en 2018, el 87% de las personas encuestadas opinó que los juzgados están saturados y el 60% expresó que el Poder Judicial no garantiza justicia pronta y cumplida (CGR, 2018). Los servicios de justicia obtuvieron el porcentaje más bajo de respuestas positivas de la ciudadanía (40%) de todos los servicios evaluados en ese instrumento.

Según el Anuario Judicial, la duración promedio de los procesos penales durante el 2017 fue, en general, de 32 meses –una vez que ha pasado por primera instancia en Tribunales Unipersonales– y 35 meses –si ha llegado a un tribunal colegiado–. Dicho promedio invisibiliza valores extremos que se explican por el tipo de delitos y la complejidad, pues no es lo mismo un proceso penal por hurto de un teléfono celular que un delito por crimen organizado. En los casos de corrupción, especialmente los de alto perfil, la duración total del proceso hasta contar con una resolución final en firme es muy elevada.

Para el 2017, el censo realizado a los expedientes relacionados con corrupción determinó que entre el inicio del caso y la resolución de los delitos de corrupción hay una mediana⁶ de 758,5 días (25 meses aproximadamente). El 10% de los casos superó los 2.547 días calendario (gráfico 3.5).

El tipo de terminación afecta directamente el dato referido a las duraciones, como es de esperar, pues se dan en etapas distintas del proceso. Así, mientras que alrededor del 40% de los casos terminados en desestimaciones tardan menos de 311 días calendario desde el inicio hasta la resolución, en el caso de los sobreseimientos más del 70% tiene duraciones iguales o superiores a 756 días calendario. Los casos que prescriben tienen, en varias fases del proceso, duraciones que son entre 2 y 4 veces más altas que los casos que no prescriben. Estos hallazgos se detallarán más adelante, en la sección de prescripciones.

La revisión completa de expedientes permitió identificar las duraciones de distintas etapas internas del proceso. Esta medición fue solicitada como parte de los estudios de duración para determinar en cuáles áreas se extendía más el proceso. Una importante limitación para este apartado fue la escasa información de algunas etapas y de fechas concretas dentro del expediente⁷.

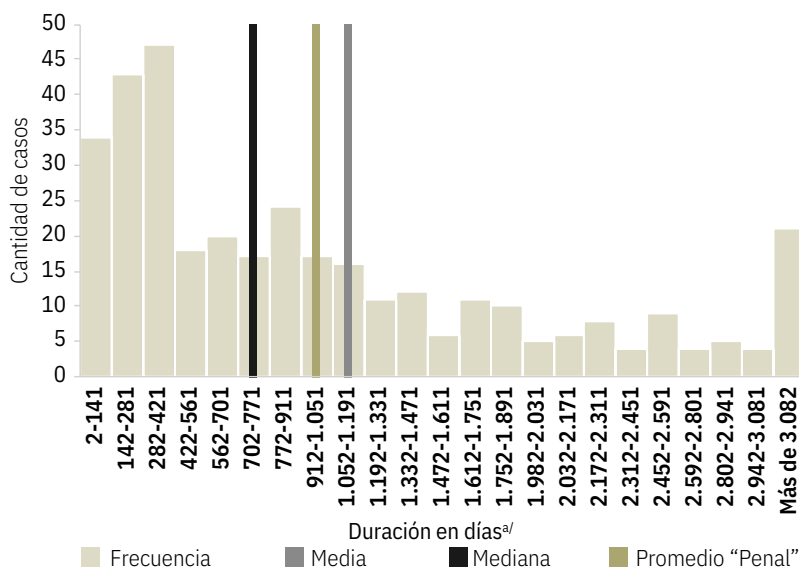
Es importante destacar que, en la sucesión de pasos entre las distintas entidades del Poder Judicial, no hubo ningún trámite cuya duración promedio fuera inferior a 170 días, es decir que –en promedio– este es el tiempo mínimo que tarda un movimiento del expediente de un escritorio a otro (figura 3.1). Los plazos más extendidos se identificaron en dos pasos específicamente:

- 1) Durante la etapa preparatoria de investigación, que se extiende desde la fecha de entrega del informe

► Gráfico 3.5

Duración entre el inicio del caso y la resolución en primera instancia de casos terminados asociados a delitos de corrupción. 2017

(n=352 expedientes)



Nota: La línea vertical en color “negro” corresponde a la mediana, un indicador que divide el conjunto ordenado de datos exactamente a la mitad. El valor de la mediana es el punto en el cual la mitad de las observaciones está por encima del valor y la otra mitad está por debajo del valor. La línea en color “gris” corresponde a la media o promedio que se obtiene sumando todas las duraciones y dividiéndolas por el número de casos. La duración mediana es inferior al promedio porque el promedio está afectado por duraciones extremo que tienden a ser duraciones bajas. El promedio de la materia “Penal” corresponde a tribunales ordinarios (sin flagrancia), incluye etapa preparatoria y etapa de juicio.

Fuente: García et al., 2019.

6 La mediana es un indicador que divide el conjunto ordenado de datos exactamente a la mitad. El valor de la mediana es el punto en el cual la mitad de las observaciones está por encima del valor y la otra mitad está por debajo del valor.

7 Es importante aclarar que para este estudio no se hizo uso del índice que pueden tener los expedientes, debido a que la información no estaba completa; por lo tanto, se optó por leer el expediente e identificar los hitos.

del OIJ hasta la fecha de traslado del MP al Juzgado, la Fiscalía tardó 543 días en promedio en los 135 casos que contaron con dicho informe dentro del expediente, con una duración máxima, en un caso, de 3.091 días.

- 2) Durante la etapa intermedia, desde el ingreso del expediente hasta la resolución del juzgado, se contabilizó un promedio de 446 días, con un máximo de 3.865 días. La duración de esta etapa depende del juzgado y, particularmente, de la disponibilidad de fechas que este tenga para realizar la audiencia preliminar, proceso que además de manejar tiempos de espera de un año aproximadamente, depende de los cambios que pueden llegar a solicitar las partes.
- 3) Las solicitudes de la prueba pericial y de medidas cautelares fueron identificadas en alrededor de treinta casos, sin embargo, contabilizaron duraciones prolongadas: desde el inicio del caso hasta la solicitud de dicho procedimiento se tomaron 539 y 275 días en promedio, respectivamente.

Riesgo de tutela efectiva de derechos en casos relacionados con corrupción

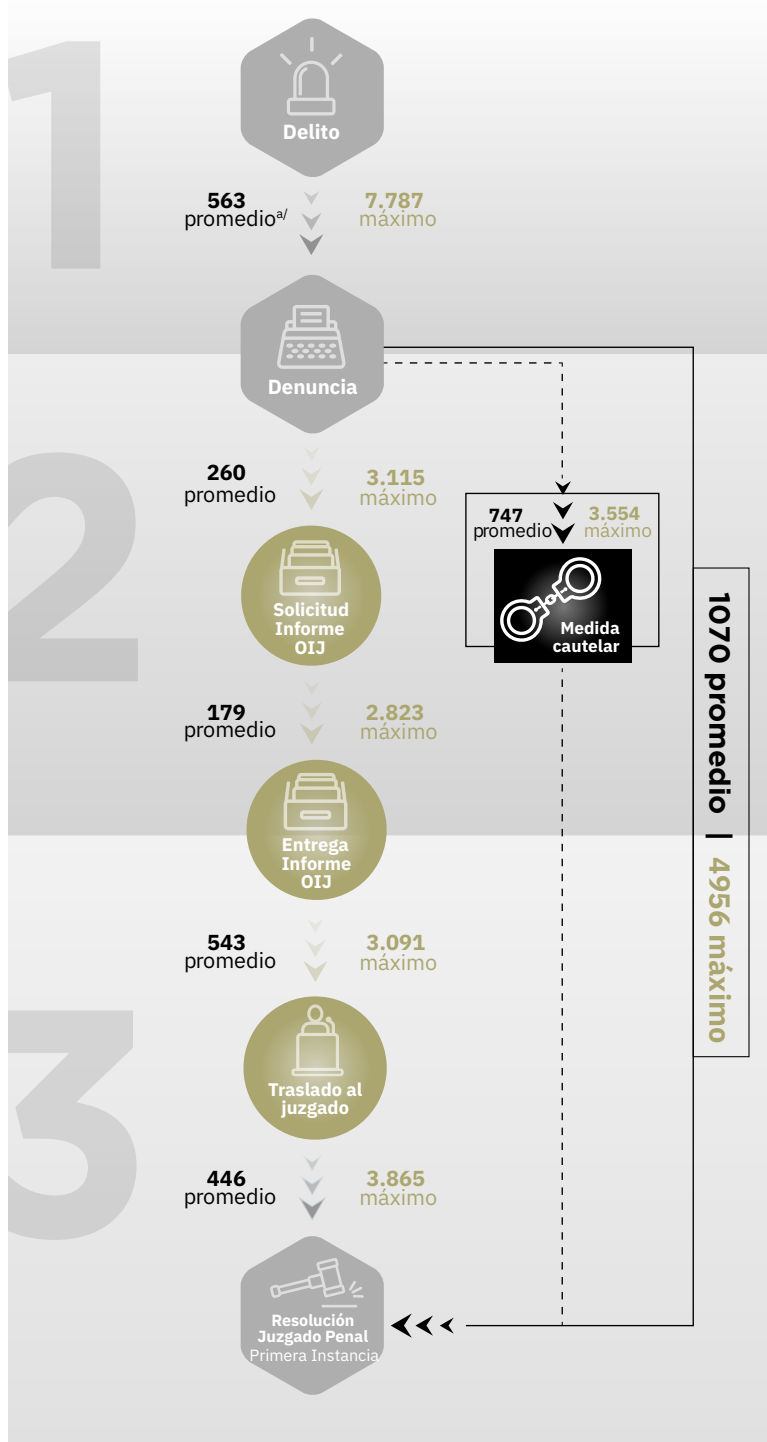
La tutela judicial efectiva es el libre acceso a la administración de justicia para obtener una resolución de fondo ajustada al marco legal vigente, que garantice la aplicabilidad de un derecho o la defensa de un interés (Sáez, 2004). Este pronunciamiento judicial debe ser el resultado de una serie de acciones que garanticen las condiciones del debido proceso. Por lo tanto, de acuerdo con la Sala Constitucional de Costa Rica, la tutela efectiva no es solo la posibilidad efectiva de contar con una sentencia, sino que es un compendio de todo el proceso judicial (Sentencia 8952-11 Sala Constitucional).

El concepto de tutela efectiva de derecho es multidimensional en la medida en que, para que ocurra en la práctica, tienen que cumplirse un conjunto de condiciones. Cada una de ellas es necesaria –aunque no suficiente– para tutelar un derecho: es la convergencia de todas lo que produce el resultado. Algunas de las principales dimensiones del concepto de tutela efectiva de derechos son las siguientes:

- Acceso libre y equitativo a la jurisdicción sin obstáculos insalvables (por ejemplo, altos costos económicos para plantear un caso);
- resolución dada por una autoridad competente;
- inexistencia de una situación de indefensión;

Figura 3.1

Duraciones promedio^{a/} de las etapas de un caso relacionado con corrupción. 2017



a/ Duración en días naturales transcurridos entre cada etapa.

Fuente: Alfaro, 2020 con base en García et al., 2019.

- uso de recursos legales para la argumentación;
- una sentencia motivada por el fondo (excepto en casos de inadmisibilidad);
- y el cumplimiento de dicha sentencia⁸.

La presente sección se centra en las mencionadas dimensiones de la tutela efectiva. En caso de la ausencia de alguna de ellas, la personas estarían en un estado de indefensión y con limitados recursos legales para la argumentación. La presente indagación debe explorar si dichas situaciones se presentaron durante los casos revisados (expresados en el expediente físico).

El riesgo se define como la ausencia de algunas de las condiciones de tutela efectiva de derecho mencionadas y puntualizadas más adelante, situación que puede generar un potencial perjuicio para las unidades, personas, organizaciones o instituciones. Solo se refiere a la “posibilidad de daño” teórica, bajo determinadas circunstancias (ver metodología). A continuación, se identifican y caracterizan los dos tipos de riesgos de tutela.

Riesgo 1: un 8% de los casos relacionados con corrupción prescribieron en los juzgados

Los delitos contra los deberes de la función pública y los contenidos en la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública tienen herramientas adicionales para que el plazo de prescripción sea amplio, debido a las múltiples maneras de suspender o interrumpir los plazos de prescripción. Cada delito de los que se han examinado tiene su propio plazo de prescripción, que corresponde al máximo de la pena si no se ha iniciado la investigación (por ejemplo, 10 años), y ya no se reduce a la mitad cuando se ha producido un acto interruptor, sino que el cómputo del plazo inicia nuevamente. Estos plazos se interrumpen y se suspenden según las causales establecidas en los artículos 33 y 34 del Código Procesal Penal y 62 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito. A pesar de estas garantías, en este estudio se encontraron casos cerrados por prescripción.

Alrededor de este riesgo hubo diferentes posiciones en el taller de consulta. Para algunos, el riesgo ya se materializó, ya que en este momento el sistema falló y las partes quedaron sin una respuesta; para otros, no es un riesgo a la tutela judicial efectiva, sino una salida

válida y en algunos casos justificada, por lo que habría que analizar caso por caso. Se argumentó que la prescripción depende de la pena, la pena depende de la calificación que se le dé y la calificación depende de lo que se pueda probar.

La posición del Informe es que la prescripción de un caso constituye, en efecto, un riesgo de tutela efectiva de derechos, por el estado de indefensión y la carencia de una resolución de fondo del juez competente legalmente argumentada. Además, en este tema en concreto, el hecho de que los casos prescriban no solo da pie a la sensación de que existe impunidad, sino que debilita la denuncia como una herramienta fundamental para el combate de la corrupción.

La dimensión de este riesgo, en la totalidad de los expedientes, es de 8,4%. Los casos muestran mayor nivel de prescripción en juzgados que en tribunales. De los 33 casos que terminaron en tribunales, 15 tienen fecha de prescripción y de ellos solo uno prescribió y terminó con un sobreseimiento definitivo. Los niveles más altos de prescripción están dentro de los casos de sobreseimiento⁹, para un 33% en los expedientes que terminaron en juzgados (cuadro 3.5).

Ahora bien, es importante mencionar que en el 86% de los casos examinados no se identificó una fecha de prescripción explícita en el expediente, pero este porcentaje se reduce en tribunales (55%).

La regresión logística permite crear un modelo para estimar la probabilidad de que un expediente tenga un riesgo potencial de prescripción. Es claro que, tal como se señaló en párrafos anteriores, cuando un expediente registra la prescripción ya materializó el riesgo, pero es posible identificar cuáles características del expediente están asociadas a esta posibilidad.

En el cuadro 3.6 se presentan los porcentajes de prescripción según estas variables identificadas por el modelo. Cuando el caso contiene varios delitos, el porcentaje de prescripción sube a 30,2%. Si se trata de un delito relacionado con el levantamiento del secreto bancario, el porcentaje alcanza el 37,5%, mientras que a un proceso que no requiera tal levantamiento le corresponde apenas un 10,8% de riesgo de prescripción. Cuando se trata de expediente relacionado con el sector descentralizado territorial, el número alcanza el 27% de riesgo y en el sector privado un 15%. Debe entenderse que estos factores por sí solos no aumentan la probabilidad de prescripción, sino que son indicadores de una mayor complejidad de los casos. Así, por ejemplo, si hay más delitos y si hay pericias es porque

8 Véase un mayor desarrollo del concepto en Ruiz y Carazo, 2013; Morello, 2005; Marinoni, 2007; Díez-Picazo y Fernández, 1989; Rodríguez, 2001; Issa, 2000.

9 También es posible cambiar la dirección de la interpretación. De los 64 casos que prescribieron en juzgados, el 88% salieron como sobreseimientos.

► Cuadro 3.5

Distribución de casos terminados asociados a delitos de corrupción, por tipo de despachos y resultado de los casos, según condición de prescripción. 2017

Condición de prescripción	Juzgados			Tribunales
	Desestimaciones	Sobreseimiento	Total	
No tiene fecha	164	137	301	18
Sí prescribió	2	28	30	1
No prescribió	3	3	6	14

Fuente: Elaboración propia con datos de García et al., 2019.

► Cuadro 3.6

Porcentaje de casos terminados asociados a delitos de corrupción que prescribieron, por resultado del caso, según características seleccionadas. 2017

Características de los casos	Desestimación escrita	Desestimación oral	Sobreseimiento	Total
Cantidad de delitos				
Un delito		5,4	14,9	9,2
Varios delitos	16,7	7,7	41,2	30,2
Secreto bancario				
Levantamiento de secreto bancario		50,0	33,3	37,5
No hay levantamiento de secreto bancario	2,4	2,8	18,9	10,8
Entidad en la que labora				
Ministerios y órganos adscritos	7,7	6,5	15,4	10,8
Instituciones descentralizadas			5,7	3,5
Municipalidades		12,9	40,0	27,0
Sector privado			23,1	15,0
Poderes de la República		4,0	5,6	3,6
Otras			16,7	8,3

Fuente: Elaboración propia con datos de García et al., 2019.

usualmente el caso es más complejo, lo cual provoca que tarde más. Justamente por eso puede explicarse el aumento de la probabilidad de prescripción en esas situaciones.

La característica principal de los casos analizados es que los denunciados han sido ciudadanos o ciudadanas particulares o funcionarios públicos que se han enterado de hechos irregulares por el ejercicio de sus funciones. En ese sentido, es preciso señalar que fundamentalmente han sido denunciados Concejales Municipales y alcaldes, así como comités locales que administran fondos públicos.

El principal delito denunciado es el de incumplimiento de deberes, cuyo plazo máximo de prescripción es de dos años. Cabe anotar que en la mayoría de los casos las denuncias se refieren a que los funcionarios públicos no cumplen con sus deberes funcionariales; por ejemplo, no ordenar la apertura de una calle pública usurpada por particulares o bien, no detener una construcción supuestamente ilegal (expedientes n° 12-202279-0431-PE y n° 14-000506-0412-PE).

Al no ser las denuncias presentadas contra personas individualizadas o al ser directamente interpuestas contra el alcalde por el solo hecho de ser la máxima

autoridad del municipio, la investigación que debe llevar a cabo el Ministerio Público para identificar al imputado hace que, de entrada, no se indague a nadie en particular. Tal es el caso de la denuncia presentada en el expediente n° 12-202279-0431-PE:

... con respecto a los hechos de las calles que han sido usurpadas o invadidas por las personas, yo estuve presente en la sesión ordinaria del Concejo Municipal donde se acordó reabrir la carretera. Las personas invadieron la calle realizando garajes o construcciones. Una gran mayoría de vías públicas, mismas que van de sur a norte de Puntarenas, con desembocadura al estero han sido invadidas. Inclusive han construido casas, industrias, pescaderías, locales comerciales. Lo peor de esta situación es que se han comercializado las áreas públicas, a pesar de que se conoce que pertenece al Gobierno, es decir son inalienables. El incumplimiento de la Sesión 131 del 26 de septiembre del 2011 consistió en que los personeros de la Municipalidad no iniciaron el debido proceso: (...) sin embargo éstos no han hecho ninguna gestión. Se les había dado un año para realizar el procedimiento...

Como se puede observar, la denuncia no va dirigida contra ninguna persona en particular sino contra los personeros de la Municipalidad (sin indicar quiénes), debido a que no iniciaron el debido proceso ni efectuaron gestión alguna a pesar de que se les había dado un año para realizar el procedimiento. Esto hace que no haya comparecencia para rendir declaración por parte de ningún funcionario público y, en consecuencia, el plazo de la prescripción no se interrumpe.

Es importante señalar, de acuerdo con el análisis de los expedientes, que, en estos casos de incumplimiento de deberes, aunque el hecho exista, no necesariamente constituye un delito por cuanto quienes integran un órgano colegiado en muchas ocasiones no actúan con dolo, sino que su actuación es el resultado de una mala gestión administrativa que no resulta punible en la vía penal.

En estos casos, las características de la persona imputada constituyen un factor importante en el grado de avance que alcanza una denuncia penal, precisamente por la dificultad de individualizar a la persona imputada. Sobre todo, cuando se trata de órganos colegiados como juntas directivas o concejos municipales. El estudio realizado permitió establecer que “en promedio, los expedientes tienen entre 2 y 3 imputados (baja a entre 1 y 2 imputados en el caso de las sentencias)”.

Otro de los riesgos observados con respecto a la prescripción es que algunas investigaciones son llevadas a cabo suponiendo una calificación de los hechos

en un delito cuya pena es más alta, siendo que cuando ya ha pasado mucho tiempo se enderezan los procedimientos a efectos de identificar realmente el delito cometido, entonces se recalifican los hechos a un delito de pena menor cuyo plazo de prescripción ya se encuentra vencido. Por ejemplo, el caso de una investigación que se inicia y se lleva a cabo por el delito de peculado, el cual tiene establecida una pena máxima de 12 años y un plazo de prescripción de 10 años, pero después los hechos se recalifican a malversación, cuyo plazo de prescripción es mucho menor. Cuando esto ocurre, ya los hechos de la nueva calificación están prescritos.

En casos como el anterior, lo que procede es analizar si la situación es producto de una mala lectura de los hechos incluidos en la denuncia que hace el Ministerio Público, o si la espera para disponer de las evidencias necesarias para acreditar determinado tipo de delito se prolonga en exceso y esto hace que, finalmente, los hechos denunciados prescriban. Por ejemplo, el expediente n° 07-000820-0414-PE, del cual se extrae el siguiente fragmento:

En este caso es importante realizar una distinción entre el delito de peculado y malversación ya que en un principio la causa estaba siendo tramitada como un peculado; sin embargo, al realizar un análisis pormenorizado de la misma se desprende que los dineros no fueron sustraídos ni distraídos de las arcas de la administración pública, sino más bien fueron utilizados en otros rubros, a criterio del auditor no contemplados dentro de la misma institución.

Además, se identificaron otros obstáculos, entre ellos, los cambios constantes del fiscal a cargo del caso. Esta situación se presenta, mayormente, en fiscalías regionales. De hecho, en la tramitación del caso consignado como ejemplo, según puede verse en el expediente, participaron tres fiscales en distintos momentos; de los tres, el último se percató de la calificación real de los hechos y procede a realizar el análisis sobre la prescripción del delito de malversación.

En el conjunto de los casos prescritos se encontró que la investigación realizada en el transcurso del tiempo fue escasa o inexistente. Además, no se identificó un motivo claro de atraso que impidiera el desarrollo de la investigación, por ejemplo, la espera del resultado de alguna prueba solicitada. Por el contrario, en los expedientes analizados se constata que la investigación es casi nula, al punto de que en varios de ellos ni siquiera se recibe declaración indagatoria a las personas sospechosas. Aquellos casos en los que se ejerce una dirección funcional más activa mediante

la consolidación de prueba testimonial, allanamientos o peritajes, son los que avanzan más y que son menos susceptibles a prescribir.

En general, la prescripción de asuntos se dio en la Fiscalía, situación que lleva a reflexionar, tal y como se manifestó en el taller de consulta, sobre la dificultad para sentar responsabilidades por las prescripciones, ya que, al extenderse la investigación por mucho tiempo, los casos se enfrentan a otro problema: la alta rotación del personal judicial. A raíz de esto, un expediente prescrito puede haber pasado por varios fiscales, como de hecho se constató en los casos analizados.

Con base en el análisis de las duraciones de las diferentes etapas del proceso, se consigna que hay ciertos casos extremos que podrían considerarse críticos ya que estarían incidiendo directamente en el tema de la prescripción, pues el tiempo transcurre sin que pueda operar ningún motivo de interrupción o suspensión. Por ejemplo, la duración máxima entre la solicitud del informe al OIJ y la entrega del informe es de 2.823 días calendario y la duración máxima entre la entrega del informe y el traslado del caso al juzgado es de 3.091 días calendario. Claramente, el Ministerio Público requiere tiempo para realizar el análisis del informe remitido y determinar si hay prueba para sustentar un caso, pero lo cierto es que dichos plazos son excesivos y ponen en riesgo la sostenibilidad de las pruebas.

Otros dos momentos críticos en las duraciones de los procesos son los que se dan entre la solicitud de apertura a juicio y el señalamiento de la audiencia preliminar, así como la duración entre el traslado al juzgado solicitando la apertura a juicio y la sentencia de primera instancia. Esto, pues de conformidad con lo dispuesto en los incisos c) y f) del artículo 33 del Código Procesal Penal, estos momentos son motivos de interrupción de la prescripción y entre cada uno no existe una causa que la interrumpa, siendo entera responsabilidad del juzgador que tenga el expediente el plazo que transcurra, ya sea para realizar el señalamiento o para dictar la sentencia.

En los casos en que se solicita la apertura a juicio por haber méritos suficientes para fundamentar una acusación, el tiempo que transcurre entre esta solicitud y la audiencia preliminar es, como máximo, de 3.655 días calendario, lapso durante el cual el caso solo pasa en espera del señalamiento para hora y fecha de realización de la audiencia. Se supone que este largo tiempo se debe, tal y como se comentó en el taller, al acomodo de las agendas de las personas participantes, sobre todo en casos en donde existe más de un imputado y hay presentada acción civil resarcitoria. En cuanto al tiempo total entre el traslado y la resolución de primera instancia, la duración máxima es de 3.865 días calendario.

Durante este periodo de tiempo solamente se espera el señalamiento para la realización del juicio, pues en esta etapa la investigación ya se encuentra concluida. El caso en instancias jurisdiccionales suma entonces un total de 7.520 días calendario, lo cual acrecienta la posibilidad de una mora judicial y supone, además, un incumplimiento del principio de justicia pronta y cumplida (artículo 41 de la Constitución Política de Costa Rica).

El tema, por lo tanto, son los montos de las penas de muchos de los delitos de corrupción cuyos máximos no superan los periodos analizados, por lo cual corren un verdadero riesgo de prescribir. De acuerdo con la investigación, un caso que no prescribe tiene una duración máxima de 594,5 días calendario desde que inicia la causa hasta la sentencia en primera instancia, mientras que un caso que prescribe es tres veces mayor. Además, si se construye una distribución de frecuencias de las duraciones entre inicio y traslado a juzgado, se llega a la conclusión de que el riesgo de prescripción aumenta cuanto mayor sea la duración, sobre todo si supera los 1.599 días calendario; en ese momento el 42% de los casos prescribió.

Para evitar este problema se ha considerado la posibilidad de fijarle plazos a la investigación que lleva a cabo el Ministerio Público. Esta medida podría ser beneficiosa pues permitiría ejercer un mayor control sobre la duración total de la investigación, ya que el ente fiscal tendría mayor claridad respecto a los plazos que debe cumplir y de alguna manera controlaría mejor el tema de la prescripción. Sin embargo, por la complejidad de este tipo de delitos es muy difícil establecer tiempos adecuados para fijar un plazo a la investigación, sobre todo considerando que la prueba, en estos procesos, es muy técnica y se requiere la intervención de órganos especializados; además, muchas veces la prueba debe recabarse en el extranjero, con lo cual la agilización de los trámites no depende directamente del Ministerio Público. Asimismo, en muchos casos el asunto no pasa por el tiempo que pueda durar la investigación, sino más bien por el señalamiento de audiencias de la etapa intermedia y señalamientos para debate o juicio oral y público por parte de la autoridad juzgadora, lo cual está totalmente fuera del alcance del ente fiscal.

Riesgo 2. Fundamentación

El contenido de la sustanciación para la salida de cada expediente puede contener algunos riesgos, que se han agrupado bajo el nombre de “fundamentación”. Algunos vicios que se presentan aquí pueden dar lugar al recurso de apelación de sentencia y se regulan por los artículos 452 y siguientes del CPP, pero no todos los

riesgos están asociados directamente a riesgos de apelación, sino que también se refieren a riesgos de tutela efectiva de derechos, en donde se incluyen otras condiciones señaladas en la definición.

Un riesgo únicamente indica una vulnerabilidad potencial, pero no implica que la resolución no esté a derecho o que sea susceptible de una apelación; solamente implica que es un área que debe ser analizada con mayor atención para determinar si esa condición faltante afecta otros resultados. Solamente un análisis jurídico de cada caso podría indicar si el riesgo de tutela efectiva de derechos finalmente llegó a materializarse en la práctica en un proceso concreto.

Bajo la categoría de riesgo de fundamentación se encuentran tres posibles tipos de riesgo que en el análisis cuantitativo se presentarán separadamente. La identificación de esos tipos fue posible utilizando la definición de tutela efectiva de derechos, la experiencia previa que se tenía con el análisis de expedientes del *Primer Informe Estado de la Justicia* y el criterio de abogadas y abogados expertos. Esta definición fue objeto de interesantes discusiones durante el taller de consulta, cuyos alcances se presentarán a continuación en los subtítulos dedicados a especificar los riesgos.

Riesgo 2.1: Ausencia de referencia a artículos específicos del CPP o cualquier otra legislación para sustentar se presenta en el 60% de las resoluciones

Como parte de la fundamentación de una sentencia penal, se debe incluir una completa y clara referencia a las normas sobre las cuales se basa. De hecho, el no fundamentar la decisión es una de las posibles causales de apelación o casación. En este caso, se consideró la especificación de los artículos del Código Procesal Penal, particularmente los siguientes: 311, 299, 30, 31, 282, 297 y 310, los cuales justifican la solicitud de un sobreseimiento o una desestimación. Al respecto, el artículo 142 del Código Procesal Penal establece lo siguiente:

ARTICULO 142.- Fundamentación. Las sentencias y los autos contendrán una fundamentación clara y precisa. En ella se expresarán los razonamientos de hecho y de derecho en que se basan las decisiones, así como la indicación del valor otorgado a los medios de prueba. La simple relación de las pruebas o la mención de los requerimientos de las partes no reemplazará, en ningún caso, la fundamentación. Será insuficiente cuando se utilicen formularios, afirmaciones dogmáticas, frases rutinarias, la simple descripción de los hechos o la sola mención de los elementos de prueba. No existe fundamentación cuando

se hayan inobservado las reglas de la sana crítica, con respecto a medios o elementos probatorios de valor decisivo. Los autos y las sentencias sin fundamentación serán ineficaces.

En los casos revisados, algunos de los argumentos hacen referencia a los artículos específicos que los sustentan y otros no. A continuación, algunos ejemplos:

El Ministerio Público solicita el sobreseimiento definitivo debido a que ha transcurrido sobradamente el plazo de la suspensión del procedimiento a prueba. (Sobreseimiento definitivo, peculado)

No existen elementos de prueba que permitan establecer que los imputados hayan actuado con dolo, al contrario, la prueba permite establecer que las irregularidades se generan por la impericia de los imputados y la falta de supervisión. De la prueba existente no se puede atribuir concretamente el hecho, por lo que no existe la posibilidad de acusar el delito de peculado. El actuar de los imputados no se puede tipificar como delito. (Sobreseimiento definitivo, peculado)

Durante el taller de consulta del 14 de febrero, se discutió ampliamente sobre este tema. Por un lado, se argumentaba que la no inclusión de artículos específicos del CPP o cualquier otra legislación para sustentar no constituye un riesgo, por cuanto no invalida el contenido de una sentencia. Esto es algo que las personas expertas en la materia deben conocer. En otras palabras, el hecho de no citar un articulado específico no implica que no se ha resuelto conforme a derecho. De hecho, puede que la sentencia esté redactada en lenguaje jurídico solo apto para especialistas, pero aun así estar conforme a derecho. A veces no se citan los artículos porque pueden haber sido objeto de reformas legales recientes, otras veces puede que estén citados en otra parte de la sentencia y no necesariamente se repiten en el por tanto o el considerando.

Como contraargumento, en el taller también se mencionó que en el marco de la tutela efectiva de derechos es de importancia que los ciudadanos y las ciudadanas conozcan las razones que sustentan la terminación del proceso y tengan total claridad al respecto, por cuanto las resoluciones se redactan para ellos. Dicho de otro modo, la sentencia es de las partes, no para especialistas en materia legal y judicial. De igual manera, se planteó que la resolución no solo debe ser apropiada y no dar pie a una posible apelación, sino que debe ser clara para los usuarios del sistema judicial, de forma tal que garantice el conocimiento de los operadores de justicia. La falta de articulado en las sentencias puede indicar que no se manejan bien las causales

y que, por lo tanto, esta área quizás requiera una mejor capacitación, especialmente por el alto nivel de rotación de los jueces. Por eso es preferible que los artículos estén explícitamente citados. Frente a esta controversia, el *Informe Estado de la Justicia* decidió mantener los análisis cuantitativos sobre este riesgo y presentarlos de manera separada para facilitar la comprensión.

El 60% de los expedientes examinados no contiene referencia a artículos que sustenten la desestimación o el sobreseimiento, pero se incrementa casi al 90% en el caso de las desestimaciones (independientemente de si es oral o escrita), mientras que disminuye al 32% en el caso del sobreseimiento. Es decir, cuando la salida es sobreseimiento, dos de cada tres expedientes contienen la referencia a los artículos.

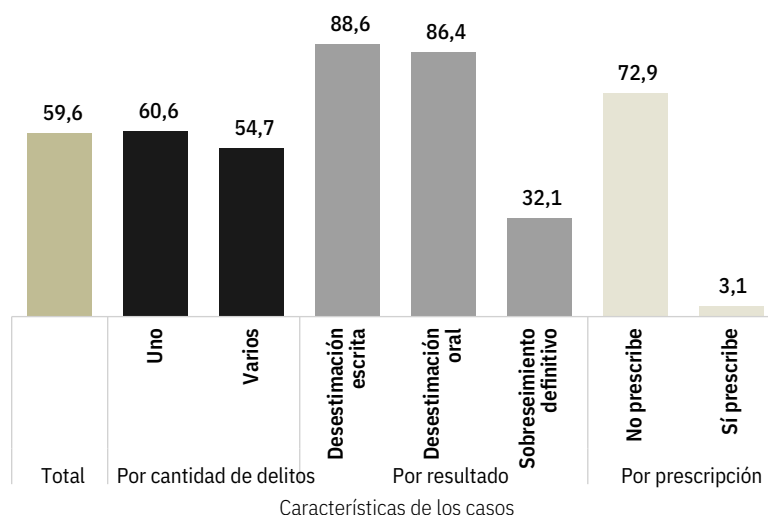
Cuando hay desestimación, la probabilidad de que haya ausencia de artículos es mayor (gráfico 3.6). Las variables identificadas y asociadas a este evento de ausencia de argumentos son, en primer lugar, que no hay abogada o abogado defensor señalado explícitamente en el expediente (campo en blanco, en cuyo caso el riesgo aumenta al 82%), y, en segundo lugar, que hay solicitud de cambio de fechas de audiencias, con lo cual se reduce el riesgo (24%). Esta situación particular explica el riesgo de prescripción¹⁰.

De los casos investigados bajo este riesgo, la mayoría se cierran mediante audiencias masivas. En dichas audiencias se conocen indistintamente grupos de solicitudes de desestimación y de sobreseimiento, y por diversas razones tales como prescripción, atipicidad, falta de pruebas, etc.

Al tratarse de audiencias masivas, al juzgador se le plantean solicitudes para distintos casos por diferentes motivos, lo cual hace que al momento de resolverlos se puedan dictar resoluciones con problemas en su fundamentación, entre ellos, contener una mezcla de argumentaciones, no indicar las normas legales aplicadas o estar basados en motivos inexistentes de cierre para esta clase de delitos; por ejemplo, la falta de interés del denunciante en proseguir con la causa. Estas situaciones se consideran de riesgo para la tutela judicial efectiva de derechos, pues dejaron a las personas involucradas en estado de indefensión. Lo anterior, tratándose de este tipo de delitos de corrupción, es muy grave, sobre todo para la víctima, que en este caso es la colectividad, titular de derecho al buen manejo de la Hacienda Pública y de que las decisiones de quienes ejercen cargos públicos estén encaminadas a la satisfacción del fin público.

Gráfico 3.6

Riesgo asociado a casos terminados por corrupción en juzgados cuando el expediente no contiene referencia a artículos que sustenten el resultado, según características de los casos. 2017



Fuente: Elaboración propia con base en García et al., 2019.

En relación con esto, el artículo 302 del Código Procesal Penal puede verse como una alternativa, pues regula el instituto de la disconformidad, mediante el cual la persona juzgadora tiene la posibilidad de discrepar de la solicitud que le haga el Ministerio Público y dar marcha a la activación de todo un procedimiento al efecto. No obstante, de acuerdo con la dinámica de las audiencias masivas, el juez podría ver limitada su capacidad a fin de establecer la disconformidad, puesto que dichas audiencias son, debido a su menor grado de complejidad, reiteradamente sistemáticas. En este tipo de audiencias se resuelven hasta 40 casos en un solo acto y con base solo en las argumentaciones orales que el fiscal le brinda al juzgador. Adicionalmente, el formato utilizado en las resoluciones en este tipo de audiencias masivas no es el mejor, ya que tiende a confundir a las partes, no solo por no utilizar un lenguaje comprensible, sino por la mezcla de argumentos que contiene la resolución.

10 Si no se incluye la prescripción ni el motivo de salida como variables explicativas, el modelo logra clasificar correctamente el 95% de los casos que tienen ausencia de artículos y el 28% de los que no tienen ausencia.

Riesgo 2.2: Mezcla de argumentos aparentemente incompatibles o contradictorios se presenta en el 10% de los casos

El principal interés de las partes involucradas en un proceso penal es conocer, una vez cerrado el caso, cuáles fueron las razones por las que la autoridad competente le puso fin.

A partir del análisis de los casos investigados, se pudo determinar que 35 de ellos contienen una mezcla de argumentos contradictorios y, por ende, cuentan con el riesgo de tutela judicial efectiva en el tanto en la resolución de cierre dictada se entremezclan para el dictado de diferentes institutos. Es decir, con los mismos argumentos se dicta una desestimación para algunos expedientes y un sobreseimiento para otros.

En este sentido, lo más preocupante es que, al tratarse de audiencias masivas en donde se conocen varios casos a la vez, esta repetición de requerimientos hechos por el Ministerio Público viene a confundir a las partes integrantes de los diferentes expedientes, debido a que no se especifica a cuál expediente corresponde cada argumentación y en algunos casos se resuelve sobre una base diferente a la que ha sido solicitada por el órgano fiscal.

Se tiene claro, sin embargo, que la sola presencia de dos o más argumentaciones en la resolución que archiva la causa no necesariamente se debe identificar como un riesgo. Puede ser que en algunos casos amerite el desarrollo de varias causales, por ejemplo, que sea atípico por insuficiencia probatoria o que haya prescrito, pero además se quiera explicar que no existían suficientes elementos de prueba. Lo que se identificó en las 35 resoluciones analizadas es que existe una confusión en cuanto a las argumentaciones brindadas, lo cual afecta directamente a las partes, ya que dificulta la comprensión de las razones por las cuales su caso es archivado y supone, además, una violación a lo dispuesto en el artículo 142 del Código Procesal Penal.

A continuación, algunos ejemplos de este problema de mezcla de argumentos:

Ministerio Público solicita la desestimación de las causas que más adelante se detallará, cuya tramitación por separado no atrae ningún beneficio a la administración de justicia y por el contrario implicaría un desgaste de recursos tanto humanos como técnicos y económicos, por lo que se ordena su desestimación en un solo documento y de manera oral. En las causas que se hace la respectiva gestión, según alegan los representantes del Ministerio Público, procede la desestimación por falta de prueba, ya que en algunos casos no hay prueba testimonial ni documental que relacione a los imputados con las causas, o en

otras el ofendido no quiere interponer denuncia alguna, ni desea investigación, no tienen interés o no pudieron ser localizados o la conducta es atípica. (Expediente n° 15-014634-0042-PE)

En esta resolución, dictada para “todos” los expedientes que se conocieron en esa oportunidad, se dispone, finalmente, la desestimación de las causas, aunque para las partes intervinientes en el proceso no queden claras las razones por las cuales su caso se desestima, pues se brindan diferentes motivos, todos ellos entremezclados. Se señala falta de prueba, ya que en algunos casos no hay prueba testimonial ni documental que relacione a los imputados con las causas; también se dice que el ofendido no quiere interponer denuncia ni desea investigación, cuando precisamente la causa se conoce en virtud de la denuncia interpuesta y que la investigación le corresponde por ley al ente fiscal; o finalmente, que la conducta es atípica. A continuación, otro caso de una audiencia en la que se conocieron 21 expedientes a la vez:

Se desestiman por insuficiencia probatoria, en el sentido que la prueba es de mala calidad, contradictoria, o bien sólo se cuenta con la versión de una de las partes, por lo que impera la duda en cuanto a la participación del imputado; otras porque la parte nunca presentó la prueba a que se comprometió; y en algunas oportunidades los hechos devienen en atípicos.

Se observa que la mezcla de argumentaciones hace imposible determinar a cuál de los 21 casos que se conocieron en esta audiencia corresponde cada una de ellas, lo que imposibilita a las partes, como se dijo antes, acceder a los recursos legales a los que tienen derecho, cuando corresponda.

Entre los expedientes revisados, hubo un caso correspondiente al llamado escándalo del “Cementazo”. El Ministerio Público solicitó su desestimación, la cual fue aceptada por el juez en una audiencia masiva junto con 19 casos más.

Finalmente, es importante destacar que, en una primera aproximación a este riesgo de mezcla de argumentos, su incidencia es de 10% a nivel de juzgados, sin diferencia por el tipo de salida (cuadro 3.7). Además, debe considerarse que la mezcla de argumentos puede ocurrir tanto en desestimaciones –escritas u orales– como en sobreseimientos.

Riesgo 2.3. Argumenta falta de interés de la parte (4,5%)

Para plantear este argumento se hace necesario abordar el tema del bien jurídico que se protege en los delitos del Título XV del Código Penal, llamados

► Cuadro 3.7

Distribución de casos terminados asociados a delitos de corrupción en juzgados, por resultado del caso, según argumentos. 2017

Características	Tipo de terminación			Total	Distribución porcentual del total
	Desestimación escrita	Desestimación oral	Sobreseimiento		
Argumentos mencionados					
Prescripción	1	5	34	40	11,9
Insuficiencia probatoria	16	47	58	121	35,9
Atipicidad	31	84	63	178	52,8
Cantidad de estos argumentos					
No los incluye	2	1	13	16	4,7
Solo incluye uno	36	112	138	286	84,9
Incluye dos o tres	6	12	17	35	10,4

Fuente: Elaboración propia con datos de García et al., 2019.

“delitos contra los deberes de la Función Pública”, así como los delitos contenidos en la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública.

Ambas normativas contienen delitos imputables a personas que ostentan la calidad de funcionarios públicos y demás sujetos equiparados a esa condición con ocasión del ejercicio de cargos públicos. Su objetivo es proteger el buen funcionamiento del ejercicio de esa función pública, la cual debe ser realizada al amparo del deber de probidad para asegurar un correcto, legal y eficiente funcionamiento de la administración pública.

El deber de probidad se encuentra definido de forma amplia en el artículo 3 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública y refiere a que:

El funcionario público estará obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público. Este deber se manifestará, fundamentalmente, al identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igualdad para los habitantes de la República; asimismo, al demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; asegurarse de que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña y, finalmente, al administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente.

Tomando en cuenta la definición anterior, se tiene que el bien jurídico protegido por estas normas es, básicamente, la probidad en el ejercicio de la función pública, y constituye, por lo tanto, un interés de toda la ciudadanía. Por consiguiente, cuando un funcionario público comete uno de los delitos contenidos en el Título XV del Código Penal, “Delitos contra los Deberes de la Función Pública”, o en la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, la afectación la sufre la colectividad, que se convierte en víctima por tratarse de un interés colectivo o difuso.

Ante la imposibilidad de que todos los ciudadanos y las ciudadanas se constituyan víctimas dentro de un expediente de investigación, como se dijo previamente, la ley ha designado a la Procuraduría General de la República para que represente como víctima los intereses de la colectividad en esta clase de delitos.

Por lo anterior, no es válida la argumentación hallada en algunas de las resoluciones analizadas para cerrar algunos de los casos, ya sea por desestimación o por sobreseimiento, según la cual la víctima no tiene interés de proseguir la causa. No es válida incluso amparándose en lo dispuesto por el artículo 18 del Código Procesal Penal, que regula el tema de los delitos de acción pública perseguibles solo a instancia privada, que no tiene nada que ver con la materia de análisis. En algunos casos, el ofendido directo puede perder interés en la denuncia interpuesta y no quiere continuar con el proceso, sin embargo, el Código Procesal Penal no contempla el desinterés de la parte como causal para

una de las terminaciones posibles en este tipo de delitos. El Ministerio Público tiene la obligación de actuar y continuar el proceso aun de oficio, ya que la víctima está representada por la Procuraduría General de la República. De ahí la participación de esta entidad en la mayoría de las causas analizadas.

A continuación, se muestra un ejemplo que ilustra lo anterior:

Cuando entramos en el análisis de probatorio de la causa, nos quedamos ayunos de prueba para acreditar (en grado de probabilidad) la comisión de los hechos por parte de los endilgados, no porque el hecho no exista, no constituya delito o los imputados no lo hayan emitido, sino porque tanto en la denuncia como en el informe confeccionados, no existe un sólo acto de investigación que corrobore que efectivamente estos fueron los que abordaron al denunciante, además el denunciante nunca se presentó y en la última ocasión que se comunicaron con él, manifestó que pretendía salir del país y que no tenía interés alguno en la causa. Por las razones expuestas, se ordena la desestimación por insuficiencia probatoria. (Desestimación oral, concusión)

Si por algún motivo las personas denunciantes no han aportado la prueba solicitada por el Ministerio Público o esta resulta materialmente imposible de recabar, esto es un obstáculo importante para que el asunto pueda continuar. No obstante, el cierre que se haga de la causa debe ser por falta de pruebas y no por falta de interés del denunciante.

A partir de la investigación realizada se determinó que la cantidad de casos cerrados por esta causal llega apenas a 15, de los cuales un total de 11 terminaron en un sobreseimiento definitivo. Si bien no se trata de número significativo, sí envía una señal respecto a la manera de abordar estos delitos por parte de algunas personas funcionarias judiciales. Este riesgo representa un 4,5% del total de expedientes y es muy reducido para otros análisis estadísticos.

La aproximación a los distintos riesgos de tutela efectiva de derechos permite dirigir los esfuerzos de mejora de los operadores judiciales hacia esas áreas, de tal manera que se minimicen las fallas en el proceso de los delitos relacionados con corrupción.

Metodología

Muestreo de expedientes relacionados con delitos de corrupción

El estudio sobre los casos de corrupción resueltos en tribunales y juzgados penales aborda el tema del riesgo a la tutela efectiva de derechos por medio del

estudio de cohorte. Los estudios de cohorte se caracterizan por el hecho de que los individuos de estudio se eligen de acuerdo con la exposición de interés. En este caso, se trabajó con los casos terminados en el año 2017 (esta es la cohorte), ya que para el momento de la investigación no se contaba con información del 2018; además, se trata de casos identificados por el Subproceso de Estadística del Poder Judicial.

El “individuo” es el expediente judicial. Dada una terminación, cierre o salida del proceso (momento cero), se analizan, de manera retrospectiva, los factores asociados a un riesgo o sospecha de no tutela efectiva de derechos. Además, se estudia cuánto tarda en cumplir su ciclo un caso en riesgo respecto de otro que no lo está, según las diferentes fases o pasos en el proceso; esto se conoce como análisis de sobrevivencia.

Se analizaron los tipos de terminaciones, la etapa del proceso en que se cerró, los motivos de la terminación y, paralelamente, si existen factores y patrones significativos asociados a estos resultados, tales como el tipo de delito o causa, el tipo de imputado y aspectos asociados a tiempos en el proceso.

Se utiliza el concepto de corrupción en un sentido amplio, entendiéndolo como el abuso del poder ejercido por funcionarios públicos para fines privados. Se operacionaliza en relación con conductas reconocidas legalmente (delitos o faltas), pues estas son las que el Poder Judicial puede perseguir y sancionar. Los tipos de delito a los que se les dio seguimiento en esta investigación están contenidos en el Código Penal, en la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública y en el Código Electoral.

Cada expediente fue seleccionado de acuerdo con el delito registrado en el sistema y revisado por el Subproceso de Estadística. Sin embargo, dentro de cada expediente hay otros delitos descritos, algunos de los cuales no corresponden a la materia que interesa (por ejemplo, tenencia de arma).

En el caso de los delitos relacionados con corrupción, se definió como puerta de entrada una lista de tipos penales que están contenidos en el Código Penal, en la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito y en el Código Electoral. Esta lista fue definida con base en el concepto de corrupción que se utiliza en el *Informe Estado de la Justicia*, en la revisión realizada por Arroyo (2015) y en los casos tramitados en la Fiscalía Anticorrupción, Probidad y Transparencia (Fapta), así como la revisión efectuada por el grupo de abogados y abogadas especialistas en la materia que participaron en los talleres de consulta.

Se debe aclarar que, de previo, no es posible afirmar que estos delitos fueran ciertamente casos de corrupción. Por ejemplo, uno de los tipos seleccionados

para la muestra es el incumplimiento de deberes. Este delito puede estar asociado con un acto de corrupción o bien, puede ser un acto de desidia, disfunción o ineficiencia del funcionario público encargado. Para comprobar si fue un acto de corrupción, es decir, que la persona funcionaria recibió un beneficio personal o para terceras personas, es necesario revisar cada expediente. Sin embargo, se tomó la decisión metodológica de utilizar como entrada los tipos penales que tanto la Fapta como las personas especialistas frecuentemente consideran ligados a casos de corrupción, pues es la única forma de estudiar este grupo de delitos.

Adicionalmente, es preciso señalar que en la lista original de delitos relacionados con corrupción se incluyeron cinco tipos que provienen del Código Electoral, pese a que, en estricto apego a la definición de corrupción utilizada, dichos casos no entrarían debido a que los partidos y sus integrantes no son empleados públicos. No obstante, se decidió incluir estos tipos porque: a) constituyen una parte crucial de lo que se ha estudiado en materia de redes de corrupción: el origen y fin de muchos de los escándalos de más alto perfil están relacionados con financiamiento de candidaturas y campañas (Transparency International, 2018); b) por la naturaleza pública de los fondos que manejan los partidos, como entes públicos no estatales regulados por el derecho público (Voto 5379-97 Sala Constitucional); y c) la responsabilidad legal que adquieren las dirigencias de los partidos, pese a ser trabajadores privados. En los casos cerrados en 2017 seleccionados para ese estudio no hubo, sin embargo, ninguno que se relacionara con el Código Electoral.

Tomando en consideración los tipos a los que se les dio seguimiento en esta investigación, inicialmente se solicitó al Subproceso de Estadística del Poder Judicial una base de datos que cubriera los últimos cinco años (2012-2017), de la cual se tomaría una muestra de expedientes cerrados. Sin embargo, el Subproceso de Estadística recomendó utilizar únicamente los casos cerrados en el 2017, pues entre toda la información disponible en el sistema de gestión, esa era la que estaba revisada¹¹.

Inicialmente se recibieron 3.703 casos cerrados para 2017, de los cuales se consideraron los casos registrados en los juzgados penales de Pavas, Hatillo, I, II y III Circuito Judicial de San José¹², con lo cual la cifra se redujo a 1.504 casos. De estos registros se filtraron aquellos cuyas terminaciones no eran efectivas (devoluciones al Ministerio Público, declaraciones de incompetencia y autos de apertura a juicio, etc.). A su vez, se eliminó el tipo “abuso de autoridad”, dado que se refería mayoritariamente a denuncias de agresiones que no concuerdan con la definición de corrupción manejada en este estudio. También se excluyó el tipo “receptación”, que está asociado a prácticas más bien privadas, por ejemplo, individuos a quienes comúnmente se les llama “topadores”, que reciben teléfonos robados, billeteras, etc. Tampoco se consideraron los registros asociados a delitos sexuales.

Durante la ejecución del campo se suprimieron casos duplicados y mal clasificados (incumplimiento de medidas cautelares¹³, por ejemplo, se clasificaba como incumplimiento de deberes), y casos que aún estaban abiertos porque la Fiscalía había ordenado reabrirlos, o porque el sistema tenía un error en esa clasificación.

Con la base de datos de tribunales se procedió de manera similar. Estos expedientes, que fueron consultados en su versión digital o física, pertenecen a los tribunales penales del I y II Circuito Judicial de San José. Así, con los datos depurados a noviembre 2018 se procedió a efectuar un censo¹⁴ de expedientes en lugar del muestreo, aprovechando que el tamaño del universo lo permitía. En total, se revisaron 33 expedientes de tribunales y 340 de juzgados, que corresponden a 373 casos de delitos relacionados con corrupción terminados en 2017.

Posteriormente a la realización del taller de consulta del 14 de febrero, se consideró necesario eliminar los 3 casos que aparecen bajo el tipo de patrocinio infiel¹⁵, ya que no corresponden a la materia de corrupción que interesa en este Informe; además, se trata de un delito único en esos expedientes. Debido a lo anterior, el número de expedientes final es de 370: 337 casos de juzgados y 33 de tribunales.

11 El archivo suministrado por el Subproceso de Estadística se denomina “Terminados de Juzgados Penales y Tribunales Penales 2017” y contiene variables o campos como número único de expediente, despacho, delito y delito validado por Estadística, familia de delitos, estado y estado validado, tipo de asunto y otra información.

12 Finalmente, no se trabajó con casos de Hatillo (solamente había un expediente, pero no se ubicó físicamente), ni tampoco con expedientes del III Circuito Judicial (Desamparados), por cuanto los casos no correspondían a la materia; esto es, estaban mal registrados en el sistema.

13 Los casos que no correspondían al delito investigado se relacionaban con violencia doméstica y pensiones alimentarias.

14 Se denomina censo al recuento de todos los individuos que pertenecen a una población. En este caso, se refiere al total de expedientes.

15 Se trata de un delito que aparece en las bases de datos de Estadística asignado a la familia de “deberes contra la función pública” con salida de sobreseimiento definitivo.

Es importante destacar que la mayoría de los expedientes fueron revisados en formato digital, pero en algunos casos fue necesario recurrir a grabaciones de las audiencias (audios), con el propósito de recopilar información acerca de los considerandos. Después de esta revisión, que se realizó entre el 19 de noviembre del 2018 y el 11 de enero del 2019, a los expedientes se les aplicó un cuestionario y la información obtenida fue posteriormente ingresada en una base de datos y procesada usando el paquete estadístico SPSS.

Agenda de investigación futura

En cuanto a los temas pendientes identificados en el transcurso de esta investigación, puede mencionarse, en primer lugar, la necesidad de realizar perfiles de los casos y de las personas, tanto de las que son absueltas como de las que son condenadas. Aunque se dispone de algunas referencias sobre la edad y el lugar

de trabajo en el perfil de las personas denunciadas, la información que se consigna en los expedientes no es suficiente para generar tipologías. Además, para establecer dichas tipologías se necesita un mayor número de casos de condenatorias y absolutorias, lo que implicaría ampliar el plazo del estudio e incluir los expedientes de varios años.

El diseño del proceso penal y en particular el diseño de trabajo de Fapta y su relación con el OIJ, el juzgado y el tribunal puede tener un impacto en los resultados aquí presentados, pero habría que hacer un estudio de procesos y, sobre todo, de análisis de controles entre los actores del proceso, para saber a quién rinden cuentas y qué tipo de controles tienen quienes ejercen como fiscales, investigadores y jueces. En este tema, son muy importantes los controles cruzados para evitar la penetración del sistema por parte de actores externos (Ríos Figueroa, 2012).

Créditos

Borrador del capítulo: Evelyn Villarreal Fernández.

Insumos: Muestreo de expedientes de delitos relacionados con corrupción, de Cathalina García, Carmen Bogantes y Evelyn Villarreal.

Edición técnica: Evelyn Villarreal Fernández.

Revisión y corrección de cifras: Natalia Morales Aguilar.

Visualización de datos y gráficos: Natalia Morales Aguilar y Catalina García.

Edición de textos y corrección de estilo: Laura Flores Valle.

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar Fallas/Insignia | ng.

Lectores críticos: Kennia Alvarado, Marcia Aguiluz, Carlos Meléndez, Sonia Navarro, Carlos Núñez, Jorge Vargas Culléll, Dirección de Planificación y Despacho de la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia.

Participantes de los talleres: Minor Barquero, Kurtz Benavides, Roberto Campos, Gilbert Calderón, Siria Carmona, Sara Castillo, Sandra Castro, Elizabeth Chacón, Ericka Chavarría, Luis Chaverri, María Lourdes Echandi, Cathalina García, Tatiana Gutiérrez, Luis Guzmán, Evelyn Hernández, Luis Jiménez, Julio Jurado, Dixon Li, Guiselle Marín, Sonia Navarro, Roberto Piedra, Luis Diego Ramírez, Juan Carlos Sebiani, Viviana Solano, Estrellita Orellana, Ana Erika Rodríguez, Ricardo Salas, Rodrigo Villegas, Hugo Vega, Pablo Zúñiga, Randall Zúñiga, María Fernanda Zumbado.

Capítulo 4

Tres décadas de reformas procesales en el Poder Judicial

4

Valoración general

En los últimos veintiocho años se promulgó legislación sustantiva que dio lugar a un significativo crecimiento de las funciones del Poder Judicial. Esa normativa es una muestra de la capacidad de autoreforma del sistema, ya que una alta proporción de ella fue propuesta por actores del conglomerado judicial, con la intermediación del Poder Ejecutivo, pues como se sabe el Judicial no tiene iniciativa legislativa.

Entre 1990 y 2018 la Asamblea Legislativa aprobó 114 leyes que tienen efectos directos en el Poder Judicial. De estas emanaron 1.034 nuevas competencias, en su mayoría concentradas en temas de gestión y en el ámbito jurisdiccional.

De esas 114 leyes, 42 fueron las más sustantivas por su impacto sobre la institucionalidad judicial y la población en general. En 31 de ellas (el 74%) el Poder Judicial tuvo un papel protagónico en el diseño y promoción de la reforma.

De acuerdo con las entrevistas realizadas para este capítulo, en muchos casos la formulación de las propuestas no fue acompañada por procesos internos de planificación, en los que se previeran los cambios de gestión requeridos, sino que estuvo concentrada en un líder o grupo. Su implementación y sus efectos no siempre fueron los planeados y, con algunas excepciones, la falta de recursos económicos asignados en la legislación para el cumplimiento de los nuevos mandatos fue una constante.

En el 85,5% de las 1.034 competencias creadas durante el período no se identificaron fuentes de financiamiento. En algunos casos, como en la nueva jurisdicción especializada para el crimen organizado, el Poder Judicial incluso tuvo que pedir una prórroga para poner en práctica la ley, dado que no contaba con el financiamiento necesario para acatar sus disposiciones.

Recientemente la situación descrita se ha intentado subsanar con la inclusión de estudios de costos en los proyectos, pero aún falta avanzar más. Se requiere incorporar personal técnico en los equipos que elaboran las iniciativas de reforma y considerar, dentro de ellas, la estimación de los impactos en la gestión y la evaluación de resultados. Este documento es un insumo en esa línea.

Tres casos concretos fueron analizados en este capítulo. Se trata de grandes reformas procesales que modernizaron y ampliaron el acceso a los servicios judiciales, con pocos logros en materia de justicia pronta o en la productividad por funcionario. La más reciente es la reforma laboral (aprobada el 14 de diciembre de 2015 y que entró en vigencia en 2017), sobre la cual es poco lo que se puede concluir todavía. Fue un proceso largo, que tomó alrededor de diecisiete años de negociaciones entre gobierno, sindicatos de empleados públicos, representantes del sector privado, fracciones legislativas y la Corte Suprema de Justicia (PEN, 2015b). Se considera el cambio más importante desde la promulgación del Código de Trabajo original, con la modificación de más de

► Valoración general

trescientos artículos. Uno de sus principales objetivos es reducir la duración de los juicios laborales, algo que los indicadores aún no reflejan.

Por su parte, la reforma penal (1996) introdujo cambios sustanciales en el conglomerado judicial. Ocurrió durante los años noventa, en un contexto de transiciones democráticas en América Latina y, por consiguiente, incluyó una forma más moderna y republicana de entender el ejercicio del poder punitivo del Estado. Desde entonces, los resultados han permitido pasar a un modelo que privilegia la oralidad y la publicidad, aunque con matices, y cuya eficiencia, en términos de acceso y satisfacción con la justicia, parece todavía incierta.

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

personal, lo cual habla de una apuesta del Estado, al menos en lo económico, por el aparato judicial. Además, el sistema penal, y la normativa constitucional, ofrecen un grupo de garantías para las personas que enfrentan un proceso judicial. Las víctimas del delito recibieron atribuciones sin precedentes que se han ido ampliado con los años (Feoli, 2019).

A su vez, el ámbito contencioso-administrativo experimentó una profunda reorganización con el Código Procesal aprobado en 2006, así como por la decisión de la Corte Plena, de crear un tribunal de apelaciones en esa materia. Hoy se cuenta con una jurisdicción con más despachos y áreas de trabajo que las existentes de previo. Los dos objetivos primordiales de la reforma fueron acelerar los procesos y ampliar el acceso de la población a los servicios. El primero fue alcanzado durante los primeros cinco años de la vigencia del nuevo Código. No obstante, se ha venido registrando un aumento excesivo de los plazos para el dictado de sentencias de fondo por parte del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y por la Sala Primera al resolver los recursos de casación, así como para la imposición de medidas cautelares. El segundo objetivo se ha cumplido parcialmente, pues está pendiente la descentralización territorial de la jurisdicción (Milano, 2019).

CAPÍTULO 4

Tres décadas de reformas procesales en el Poder Judicial

Justificación

El *Primer Informe Estado de la Justicia* (2015) concluyó que la reforma judicial efectuada entre 1990 y 2015 no partió de un plan maestro que estableciera una ruta crítica, con sus responsables, metas y recursos asociados. No existió un concepto claro, consensuado, que explicara qué se entiende por “reforma” o “modernización”. Las transformaciones del entramado institucional no han sido continuas ni sistemáticas. Ciertos períodos tuvieron más avances que otros y, con el tiempo, los objetivos y proponentes han ido cambiando.

En este contexto, el Primer Informe analizó tres grandes olas reformadoras del Poder Judicial ocurridas desde los años noventa. No es objetivo de este capítulo ahondar de nuevo en el tema —pues está ampliamente desarrollado en aquella publicación— pero vale la pena recordar los principales momentos de transformación.

La primera ola (1993-2002) enfatizó en la modernización legal y administrativa del gobierno judicial. La segunda (2000-2008) incluyó el primer Plan Quinquenal del Poder Judicial y continuó la modernización en la gestión institucional; en materia jurisdiccional se implementó un nuevo Código Penal y se crearon los tribunales de flagrancia. Finalmente, en la tercera ola (2009-2015) se presentó un segundo Plan Quinquenal y se crearon nuevas comisiones y políticas internas para mejorar la gestión, como la Comisión de Evaluación de Desempeño y la Política de Equidad de Género.

Como se ve, los cambios incluyeron aspectos de gestión institucional, pero también se orientaron al ámbito jurisdiccional. Aunque en las tres olas hubo apoyo internacional, las reformas emprendidas trascendieron los ciclos de los proyectos auspiciados por

donantes o préstamos externos. Su principal impulso provino de actores del Poder Judicial, que instrumentalizaron esas contribuciones para que fueran acordes con los objetivos planteados.

A este respecto, durante la consulta del temario para el presente Informe se manifestaron dos preocupaciones. La primera es que la expansión de funciones no ha sido aparejada con los recursos necesarios, ante lo cual el Poder Judicial ha tenido que hacer cambios en su presupuesto y en sus modos de gestión. La segunda se relaciona con tensiones que se presentan entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial en cuanto a la delimitación e injerencia en sus respectivas competencias, que quedan manifestadas en algunas normas específicas.

El aporte de este capítulo es que, a partir de nuevas fuentes de información, profundiza en el análisis de las reformas del Poder Judicial y las interacciones de este con el Legislativo y el Ejecutivo. Se trata de la primera sistematización que permite ver, “por dentro”, los procesos y las relaciones entre poderes de la República que son necesarios para aprobarlos. Se identifican los actores que impulsaron las iniciativas, las nuevas competencias y cómo se sustentaron económicamente para su ejecución. Por último, el estudio de casos muestra los principales ajustes que tuvo que hacer el Poder Judicial para gestionar las nuevas competencias creadas.

Se utilizó la base de datos de legislación del Programa Estado de la Nación (PEN), construida en colaboración con el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, que incluye todas las leyes aprobadas entre 1986 y 2019. Se seleccionaron y estudiaron las que tuvieron impacto sobre el funcionamiento y estructura del Poder Judicial.

Para complementar el análisis legal, se entrevistó a operadores de justicia y actores vinculados con el entramado judicial. Además, se revisaron actas legislativas para conocer las posiciones de las personas involucradas en los procesos de reforma.

Finalmente, el capítulo analiza a profundidad tres reformas significativas en lo jurisdiccional: el Código Penal de 1996, el Código Contencioso Administrativo de 2006 y el Código Laboral de 2016. En cada caso se estudian las modificaciones y las respuestas institucionales para cumplir con los nuevos mandatos, algunas con éxito, otras aún pendientes, pero que dejan lecciones útiles para el futuro.

Ampliación de las competencias judiciales

Entre 1990 y 2018 hubo un incremento significativo de las competencias del Poder Judicial, tanto en el ámbito jurisdiccional como en materia administrativa. Este desarrollo no fue lineal ni siempre planificado. Fue resultado de múltiples iniciativas de diferentes actores. En esta sección interesa ahondar en ese proceso y explicar sus efectos para la institucionalidad judicial. En concreto se pretende responder a las siguientes

preguntas: ¿cuáles son las nuevas competencias del Poder Judicial, generadas por la legislación aprobada entre 1990 y 2018?, ¿obedecieron estas reformas a la voluntad del Poder Judicial o fueron impuestas por el Legislativo? Aquí es relevante el papel del sistema de administración de justicia y sus relaciones con el Congreso y el Poder Ejecutivo a la hora de proponer y aprobar proyectos sustantivos que afectan su organización.

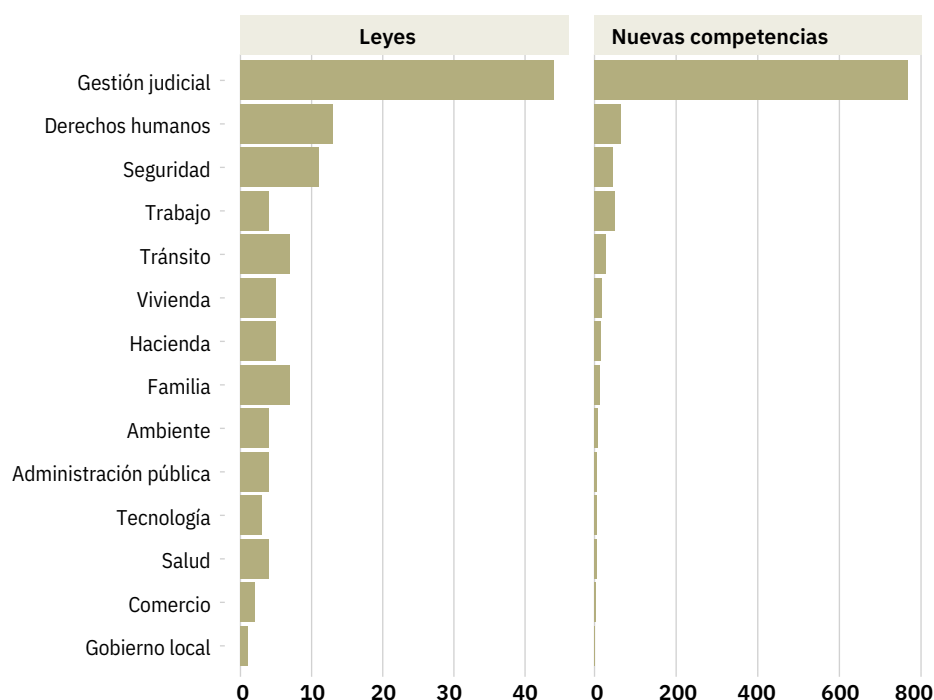
Para responder las interrogantes planteadas se realizó un análisis de todas las leyes aprobadas en el período de estudio, que tuvieran algún efecto sobre el conglomerado judicial¹. La investigación se apegó al contenido textual de las normas. Se analizaron 383 leyes, de las cuales 114 otorgaron al menos una nueva competencia al Poder Judicial. No se consideraron cambios en los procesos que ya eran conocidos por el Poder Judicial (Castillo, 2019; Macaya, 2019).

Función jurisdiccional fue la más desarrollada

Las 114 leyes que asignan competencias al Poder Judicial fueron desagregadas por temas. En total se identificaron 1.034 competencias creadas en los veintiocho años del período de estudio (gráfico 4.1).

► Gráfico 4.1

Leyes y nuevas competencias del Poder Judicial, según tema. 1990-2018



Fuente: Gómez Campos, 2020 con base en Castillo, 2019.

¹ La metodología seguida se detalla al final de este capítulo.

► Cuadro 4.1

Leyes con mayor cantidad de nuevas competencias para el Poder Judicial

Número	Título	Tema	Competencias	Año de aprobación
7728	Ley de Reorganización Judicial	Gestión de la justicia	286	1997
7333	Ley Orgánica del Poder Judicial	Gestión de la justicia	164	1993
7442	Ley Orgánica del Ministerio Público	Gestión de la justicia	58	1994
9343	Reforma Procesal Laboral	Trabajo	48	2015
8508	Código Procesal Contencioso Administrativo	Gestión de la justicia	43	2006
7764	Código Notarial	Gestión de la justicia	26	1998
7576	Ley de Justicia Penal Juvenil	Derechos humanos	24	1996
7366	Ley de creación de un tribunal superior de Heredia y Cartago y un juzgado mixto en Desamparados y Hatillo	Gestión de la justicia	21	1993
8720	Protección a víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal, reformas y adición al Código Procesal Penal y al Código Penal	Gestión de la justicia	21	2009
7594	Código Procesal Penal	Gestión de la justicia	19	1996

Fuente: Castillo, 2019.

Al agrupar por categorías se obtuvo que 767 (el 74,2%) están relacionadas con la gestión, lo que incluye asuntos administrativos y jurisdiccionales para mejorar la tutela de derechos y el acceso a la justicia. Muy por debajo, en segundo lugar, se encuentran las referidas a derechos humanos, con 64 competencias.

Las tres leyes de mayor impacto en materia de gestión judicial sientan las bases de la organización institucional: la Ley de Reorganización del Poder Judicial, la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley Orgánica del Ministerio Público. Además destacan las reformas procesales en las jurisdicciones laboral, contencioso-administrativa y penal, las cuales se analizan más adelante. El cuadro 4.1 detalla las primeras diez leyes según la cantidad de competencias generadas.

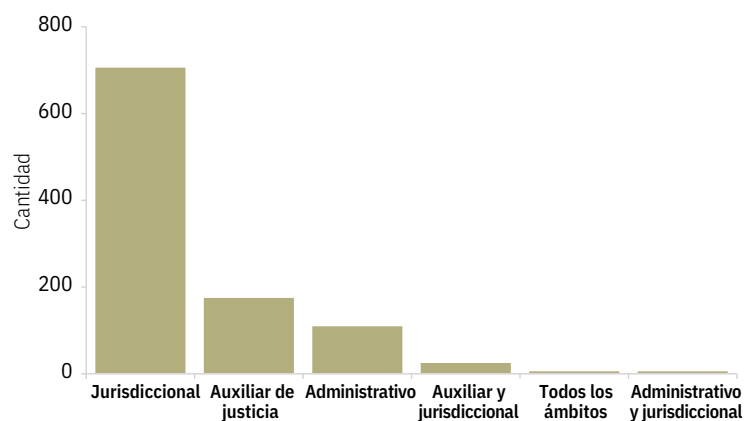
¿Qué efectos han tenido las competencias creadas en la institucionalidad judicial? Una forma de aproximar una respuesta es agrupar las nuevas facultades considerando a cuál de los seis ámbitos funcionales del sistema fueron dirigidas.

El estudio indica que el 68,1% de las competencias asignadas corresponde al ámbito jurisdiccional, es decir, a la Corte Suprema de Justicia, salas, tribunales y juzgados. Este es el ámbito central para la tutela de derechos y el mejoramiento del acceso a la justicia (Castillo, 2019). Desde ese punto de vista, las nuevas facultades son un avance significativo en el rol del Poder Judicial como base del Estado de derecho. Muy por debajo están los ámbitos auxiliar de justicia (16,8%) y administrativo (10,5%; gráfico 4.2)

Así pues, se observa una clara intención de mejorar

► Gráfico 4.2

Ámbitos de las nuevas competencias asignadas al Poder Judicial. 1990-2018



Fuente: Castillo, 2019 a partir de la base de datos nuevas competencias del PEN.

las capacidades del Poder Judicial para tutelar los derechos de la población. No obstante, la forma, a veces no estructurada, en que se dieron los ajustes, pudo implicar un desbalance en las cargas de trabajo para los órganos auxiliares del entramado judicial.

Queda un tema de investigación pendiente: la vinculación de las nuevas competencias con los indicadores por materia y circuito judicial. Estudiarlo permitiría precisar las cargas generadas y el tiempo de asimilación por parte de la institucionalidad judicial, información muy útil para el diseño de futuras reformas.

► Recuadro 4.1

Participación judicial en la iniciativa de ley

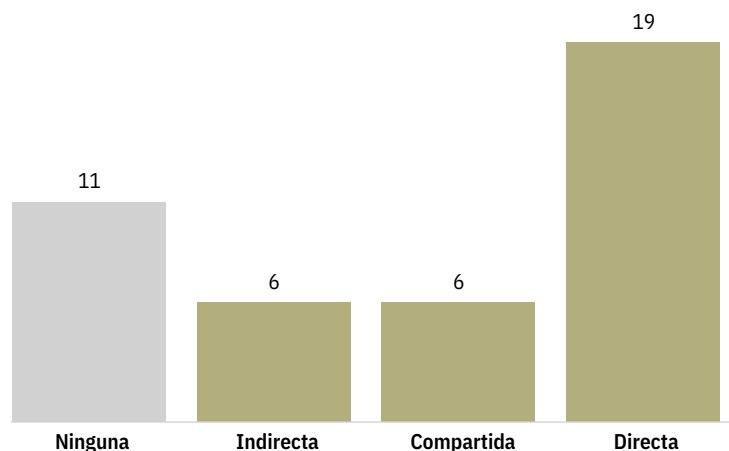
Con base en una exhaustiva revisión de expedientes legislativos, Macaya (2019) tipificó las formas de participación del Poder Judicial en las iniciativas de ley que afectan su funcionamiento. Concretamente, identificó los siguientes escenarios:

- Participación nula: el proyecto proviene de una verdadera iniciativa parlamentaria, del Poder Ejecutivo o popular.
- Participación indirecta: el Poder Judicial no participó directamente en la redacción del proyecto, pero sus estudios o sus pronunciamientos fueron tomados en cuenta por el ente redactor.
- Participación compartida: los proyectos son redactados por comisiones interinstitucionales no coordinadas por el Poder Judicial, pero en las cuales éste tuvo alguna participación.
- Participación directa: el proyecto emana directamente de Corte Plena o de una comisión redactora nombrada al efecto por esa instancia, o bien de alguna comisión ya existente en el Poder Judicial.

Fuente: Macaya, 2019.

► Gráfico 4.3

Participación del Poder Judicial en la iniciativa de ley (42 proyectos de alto impacto)



Fuente: Gómez Campos, 2020, con base en Macaya, 2019.

Participación del Poder Judicial en la iniciativa de ley

Conforme a lo estipulado en la Constitución Política y en el Reglamento de la Asamblea Legislativa, para introducir un proyecto de ley en la corriente parlamentaria existen tres tipos de iniciativas: popular, del Legislativo y del Ejecutivo. Sin embargo, en la práctica otros actores políticos intervienen en ese proceso. Pese a que no cuentan con facultades constitucionales para ello, inciden directamente en la formulación de las leyes y en su negociación, pero deben aceptar que los proyectos sean presentados por alguna de las tres vías previstas en el ordenamiento jurídico.

Macaya (2019) y Castillo (2019) coinciden en que la mayoría de los proyectos que afectan el funcionamiento o asignan nuevas competencias al Poder Judicial se ha canalizado a través del Ministerio de Justicia y Paz, para que la iniciativa de ley sea ejercida por el Poder Ejecutivo. Para validar este argumento, se revisaron en detalle los expedientes legislativos y se logró identificar distintos niveles de participación de actores judiciales en el proceso (recuadro 4.1).

La participación del Judicial no se limita a colaborar en aspectos técnicos (para eso el trámite legislativo incluye la fase de audiencias y consulta), sino que implica un rol como actor político que de manera indirecta introduce proyectos en la corriente parlamentaria. En la sistematización efectuada para este capítulo, 42 de las 114 leyes identificadas fueron catalogadas como de alto impacto en el sistema de administración de justicia. Se trata de legislación que cumple con los siguientes criterios: i) leyes orgánicas y de organización de los organismos que forman el Poder Judicial y de sus funcionarios, así como sus modificaciones; ii) leyes que crean juzgados o tribunales, en virtud de lo establecido por los artículos 152 y 166 de la Constitución Política; iii) leyes procesales y iv) aquellas leyes que, sin formar parte de las categorías anteriores, crean 10 o más competencias al Poder Judicial (Macaya, 2019). En casi tres cuartas partes de esas iniciativas el Poder Judicial tuvo algún grado de participación (gráfico 4.3).

Estos datos coinciden con las percepciones de los miembros del Poder Judicial sobre el papel del sistema en la redacción, tramitación e implementación de los proyectos que lo afectan. Todas las personas entrevistadas coincidieron al afirmar que la mayoría de esas iniciativas proviene del propio Poder Judicial. Este hallazgo invalida la tesis de que el crecimiento de las funciones institucionales responde a una agenda impuesta desde afuera, que no ha sido consultada en extenso y que ha generado trabajo no previsto.

Las entrevistas incluyeron a magistrados y magistradas de todas las salas de la Corte y personal de la

Fiscalía, así como de oficinas administrativas que juegan un papel importante en las temáticas investigadas, como la Dirección de Planificación y la Oficina de Cooperación y Relaciones Internacionales. Además se entrevistó a funcionarios del Poder Legislativo (Macaya, 2019).

Reformas judiciales carecen de una identificación clara de recursos

El Programa Estado de la Nación ha desarrollado un indicador de la calidad de la legislación aprobada por la Asamblea Legislativa. Este determina si las leyes sustantivas –de alto impacto para el desarrollo humano– requieren financiamiento y, en caso afirmativo, si en ellas está prevista la asignación de recursos. Si esto no sucede, la ley se convierte en una “promesa democrática sin sustento económico” (PEN, 2018).

La cantidad de leyes que se encuentran en la segunda situación ha sido alta desde los años noventa. En promedio, la mitad de las piezas normativas promulgadas por el Congreso no identifica de manera directa los recursos económicos para su cumplimiento.

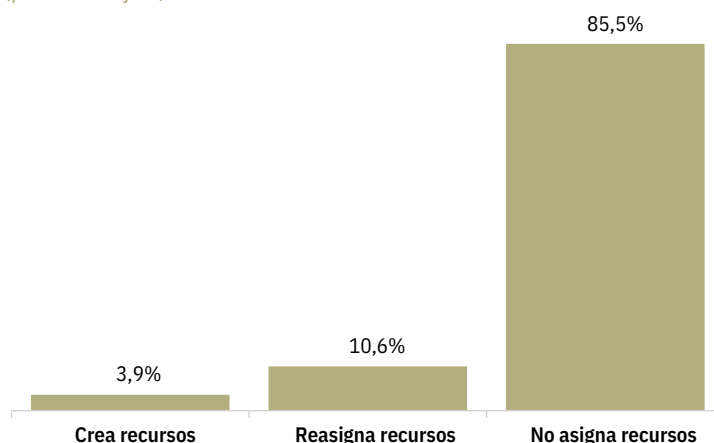
Este fenómeno también está presente en las reformas al Poder Judicial, que en su mayoría fueron aprobadas sin mención específica a su contenido presupuestario (Castillo, 2019). Esto constituye un serio problema para la implementación de los nuevos mandatos, algo que las y los magistrados de la Corte Suprema han indicado en reiteradas ocasiones. Así por ejemplo, en una audiencia ante la Comisión Permanente Especial de Seguridad y Narcotráfico de la Asamblea Legislativa, en el marco de la discusión del expediente 19645, “Creación de una jurisdicción especializada en delincuencia organizada en Costa Rica”, un magistrado subrayó:

Hay que pensar en todo lo que significa crear una nueva jurisdicción y su sostenibilidad en el tiempo, porque ya nos ha pasado en años pasados y con temas pasados, que con muy buena voluntad la Asamblea Legislativa le da apoyo a un tema, crea el instrumento para que atienda una necesidad que se ha detectado y luego el Poder Judicial tiene que ver de dónde saca recursos para sostener aquellos, con las limitaciones presupuestarias que nos preocupan a todos” (E: Arroyo, 2018 citado por Macaya, 2019).

Vale recordar que las fuentes de financiamiento de las reformas judiciales han sido de distinta índole. Retomando la clasificación de las “olas reformistas” desarrollada en el *Primer Informe Estado de la Justicia* (2015), las dos primeras olas fueron financiadas en buena parte con dos préstamos del Banco Interamericano

Gráfico 4.4

Contenido financiero para las nuevas competencias del Poder Judicial. 1990-2018 (porcentajes)^{a/}



a/ Sobre un total de 1.034 competencias.

Fuente: Castillo, 2019 a partir de la base de datos nuevas competencias del PEN.

de Desarrollo (BID). Sin embargo, la ejecución de esos créditos finalizó en 2013, lo que obligó a buscar nuevos fondos para continuar con los cambios ya aprobados y con el plan de mejoramiento del Poder Judicial, en particular las reformas procesales que se venían gestando desde 2002.

El problema de financiamiento llegó a su punto crítico a inicios de 2018, por la imposibilidad de establecer la nueva jurisdicción especializada en crimen organizado creada por la Ley 9481 (Macaya, 2019). La Corte pidió al Congreso una prórroga de al menos dieciocho meses para la implementación de esta ley, por falta de presupuesto y personal para cumplirla adecuadamente (Sequeira, 2019). Lo más grave es que este caso no es la excepción, sino la regla. De las 1.034 competencias analizadas en el presente estudio, el 85,5% no identificó recursos económicos (gráfico 4.4).

Estos datos reflejan una dificultad del Estado costarricense al tratar de tutelar los derechos de la población, pero sin los recursos necesarios para ello. Esta no es una situación fácil de resolver. El escenario ideal, sin duda, sería que la misma legislación asigne, junto a los nuevos derechos y competencias judiciales, los fondos requeridos para su concreción. Pero, dado que en la práctica esto no suele ocurrir, el mejor escenario alternativo es avanzar primero en la tutela de los derechos. No es posible buscar recursos para derechos que no existen en la ley.

Sin embargo, es preciso señalar tres aspectos que dan contexto a esta discusión: i) existe la posibilidad de que una nueva facultad asignada al sistema no necesariamente implique más gasto, ii) es posible que la nueva competencia fusione otras anteriores o las derogue, de manera que no se requieren recursos frescos, y iii) ante la derogatoria o fusión de una cantidad de competencias mayor que el número de funciones creadas, incluso podría suceder que, a la postre, la institución cuente con mayor solvencia presupuestaria. Por ello es indispensable que, a futuro, el Poder Judicial estime con mayor precisión los costos asociados a los cambios jurídicos relacionados con sus funciones.

En síntesis, para la implementación de nuevas competencias es esencial contar de previo con la debida planificación presupuestaria. Debe saberse, de antemano, si la institución requerirá nuevos recursos o si podrá aplicar medidas administrativas para optimizar el presupuesto disponible.

Las reformas procesales que se analizarán más adelante implicaron, necesariamente, ajustes en las condiciones en que se administra la justicia. Por ejemplo, la reforma laboral incorporó la defensa pública laboral, la reforma contencioso-administrativa introdujo la oralidad y ajustó las fases recursivas y la reforma penal significó la adaptación de garantías procesales y requirió capacitación para cambiar la visión de la justicia penal. Todo ello supuso la inversión de recursos.

No obstante las erogaciones que requirieron estas leyes, lo cierto es que ninguna de ellas contempló, desde el texto normativo, el presupuesto correspondiente. En algunos casos se crearon u orientaron partidas específicas de fondos públicos para garantizar su materialización; sin embargo, por ejemplo, no se proveyeron recursos para la incorporación de la Defensa Pública en la materia laboral.

La asignación de fondos en una norma puede preverse por dos vías durante el trámite de la ley: los legisladores pueden realizar las planificaciones presupuestarias para el ejercicio de las nuevas competencias y, a su vez, el Poder Judicial puede advertir a los congresistas sobre la necesidad de recursos frescos cuando se le encargan nuevas funciones. Pero la evidencia de este capítulo da para una lectura más amplia. Como se indicó anteriormente, el Poder Judicial ha tenido un rol activo en la iniciativa de un número considerable de leyes de alto impacto sobre su propio funcionamiento; por ende, es corresponsable de la legislación que no especifica fuentes de recursos para su cumplimiento. Es claro que el éxito de una reforma no puede medirse exclusivamente en razón de los fondos asignados, pero su implementación sí está condicionada a las previsiones financieras que, durante la formación de la norma, hayan incorporado el legislador y el mismo Poder Judicial.

Nuevas competencias judiciales se recargan en la GAM

Existe una relación directa entre el derecho de acceso a la justicia y las posibilidades materiales que el sistema ofrece a la ciudadanía para acudir a ella. En ese sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha indicado que “la insuficiente presencia de juzgados en algunas zonas y la falta de acompañamiento estatal traen consigo el aumento de los costos para interponer una acción judicial y mantenerla viva durante el proceso” (CIDH, 2007).

Conforme a lo señalado en el *Informe Anual sobre derechos humanos en Chile* (CIDH, 2007) y el *Informe sobre acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica* (CIDH, 2011), la Comisión estableció que “la ausencia de instancias de la administración de justicia en zonas rurales, pobres y marginadas, puede implicar que el acceso a la justicia se transforme en una mera declaración de intenciones”.

Asimismo, esos informes sostienen que “la carencia de espacios de denuncia desalienta a las víctimas y a las y los testigos para continuar con el procesamiento del caso hasta llegar a la sanción del agresor” (CIDH, 2011). Consecuentemente, en el contexto interamericano ya se ha identificado el componente territorial y geográfico como un elemento institucional que puede obstaculizar el derecho de acceso a la justicia; ello es así porque la infraestructura del sistema judicial se ubica, con mayor frecuencia, en las localidades metropolitanas de los países.

Para Costa Rica, Castillo (2019) sistematizó la ubicación geográfica del impacto que generan las nuevas competencias del Poder Judicial, según lo indicado en los textos normativos. Cuando la ley no indica un circuito específico, las funciones creadas se categorizaron como de alcance general. De esta forma se logró medir las cargas explícitas para cada sede judicial.

De las 1.034 nuevas competencias identificadas, 717 no están dirigidas explícitamente a algún circuito. Las restantes 317 sí indican localización dentro del entramado judicial.

¿Dónde se concentran esas competencias? El gráfico 4.5 muestra que durante el período 1990-2018 las nuevas funciones se recargaron en los circuitos de la Gran Área Metropolitana (GAM), específicamente en el sector central de San José. Sin embargo, también hubo mandatos expresos para sedes fuera de la GAM, aunque en distintas proporciones. Como regla general, cuanto más alejado se encuentra el circuito judicial de la zona central del país, menos competencias le fueron asignadas.

¿Constituye esta distribución de competencias una limitación al acceso de la justicia? No de manera directa.

Aun cuando la ejecución de las nuevas funciones esté enfocada en la GAM, no hay evidencia de que ello obstaculice el acceso a la justicia para las personas que viven en zonas más alejadas, pues los despachos judiciales de esas regiones mantienen la atención de las restantes diligencias ordinarias.

Balance comparado de tres reformas al entramado judicial

Para precisar los efectos de las nuevas competencias en la institucionalidad judicial, se seleccionaron tres reformas procesales como estudios de caso². El objetivo fue evaluar los motivos del cambio, lo aprobado por el Congreso y lo ejecutado por el Poder Judicial. Los casos escogidos fueron la reforma penal de 1996, la contencioso-administrativa de 2006 y la laboral de 2016. El análisis se realizó con base en la información y los indicadores disponibles. Algunos de estos insumos no son sistemáticos a lo largo del período de estudio y, por ende, no fue posible comparar las tres reformas en las mismas dimensiones. No obstante, sí se logró hilvanar un relato claro del proceso y sus efectos (recuadro 4.2).

Motivos de las reformas

Aunque las intenciones de las reformas variaron según la materia, los cambios efectuados por la Asamblea Legislativa coinciden en algunos aspectos: participación de nuevos actores, nuevas modalidades de conducción de los procesos e incorporación del concepto de calidad de la justicia, entre otros.

► Cuadro 4.2

Motivos institucionales de la reforma, por materia

Materia	Año	Motivos
Penal	1996	El anterior Código de Procedimientos Penales presentaba deficiencias en cuanto a la garantía y tutela de derechos fundamentales, pues se basaba en algunos rasgos inquisitivos, como el secretismo del sumario y la concentración de funciones de investigación y juzgamiento en el mismo órgano, sin posibilidades de fases publicitadas que permitieran transparencia y condiciones mínimas a las personas procesadas.
Contencioso-administrativa	2006	La normativa anterior tenía múltiples limitaciones para el acceso a la jurisdicción, así como en lo concerniente a los poderes del juez antes, durante y después del proceso. La situación más apremiante, además, era la excesiva tardanza del trámite y una baja acogida de la persona justiciable, reflejada en un reducido circulante de casos.
Laboral	2016	El anterior Código de Trabajo requería ajustes en una serie de elementos sustantivos y procesales: por un lado, el reforzamiento de las garantías y derechos de la población trabajadora y, por otro, el logro de gestiones judiciales más céleres y efectivas.

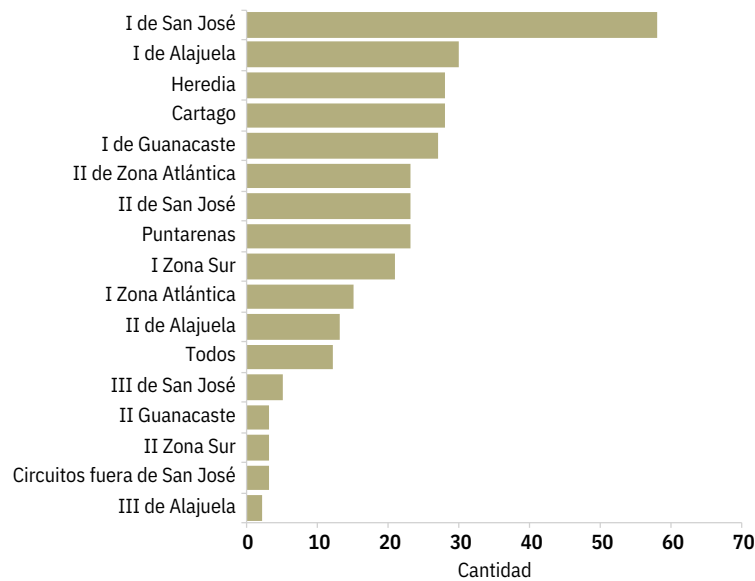
Fuente: Gómez Campos, 2020.

2 Cada una de estas reformas fue objeto de un estudio a profundidad que puede consultarse en el sitio www.estadonacion.or.cr

Las metas iniciales de cada reforma (cuadro 4.2) fueron planteadas a partir de deficiencias específicas identificadas, en su momento, por las autoridades correspondientes.

► Gráfico 4.5

Cantidad de nuevas competencias asignadas, por circuitos judiciales. 1990-2018



Fuente: Castillo, 2019 a partir de la base de datos “nuevas competencias” del PEN.

■ Recuadro 4.2

Tutela y alcance de las jurisdicciones penal, contencioso-administrativa y laboral

Jurisdicción penal

¿Qué se puede reclamar? Perjuicios derivados de conductas criminales contra la libertad, la vida, la intimidad, la propiedad de las personas y la Hacienda Pública.

¿Cómo se regula? Por medio del Código Procesal Penal y el Código Penal, así como cualquier otro cuerpo normativo que tipifique y sancione otras conductas criminales sujetas a reproche penal.

¿Cómo funciona? Mediante la imposición de penas o medidas, cuando procede, por la comisión de delitos, faltas o contravenciones.

En síntesis, esta jurisdicción es una vía para obtener justicia cuando la ciudadanía es víctima de conductas criminales o delictivas que atentan contra aspectos como la vida, la propiedad, el honor o la función pública.

Jurisdicción contencioso-administrativa

¿Qué se puede reclamar? Cualquier lesión, por acción u omisión, al ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder, siempre y cuando sea atribuible al Estado.

¿Cómo se regula? Según lo dispuesto en el numeral 49 de la Constitución Política, así como en los artículos 1.1 y 1.2 del Código Procesal Contencioso Administrativo, el cual es un amplio conjunto de normas que tutelan las situaciones jurídicas de la ciudadanía con respecto a la Administración Pública.

¿Cómo funciona? Garantiza y restablece la legalidad de cualquier conducta de la Administración Pública que perjudique a la ciudadanía o al Estado.

En síntesis, esta jurisdicción es una vía para obtener justicia en situaciones derivadas de las relaciones entre la Administración Pública y la ciudadanía, debido a conductas irregulares por acción u omisión, que lesionen sus derechos y el resarcimiento o indemnización de daños por conductas ilegales.

Jurisdicción laboral

¿Qué se puede reclamar? Violaciones y acciones irregulares cometidas en perjuicio de las personas trabajadoras por parte de sus patronos o cualquier otro conflicto, tanto personal como grupal.

¿Cómo se regula? Conforme a lo establecido en el artículo 70 de la Constitución Política y el artículo 420 del Código de Trabajo.

¿Cómo funciona? Resuelve los conflictos, individuales y colectivos, cuya solución requiere la aplicación de normas de derecho de trabajo y seguridad social, así como de los principios en que se sustenta la normativa para la tutela de la relación entre patronos y trabajadores.

En síntesis, esta jurisdicción es una vía para obtener justicia cuando las personas trabajadoras han sufrido lesiones a sus derechos laborales, o en los casos en que el patrono precisa resolver determinados conflictos con sus empleados.

¿Cuáles fueron los efectos de las reformas en los indicadores de desempeño? Con información del *Anuario de Estadísticas Judiciales* y otros datos proporcionados por los poderes Judicial y Legislativo, se evaluaron tres variables que aproximan el rendimiento de las jurisdicciones estudiadas: i) la duración de los procesos, ii) el costo de la ejecución y puesta en marcha de los cambios, y iii) los mecanismos de acceso a la justicia derivados de las reformas, y sus resultados.

Duración de los procesos luego de las reformas tiende al alza

Una de las aspiraciones que comparten las reformas analizadas es garantizar una justicia pronta. Para analizar este punto se indagó acerca de la duración promedio de los casos en cada jurisdicción estudiada.

Cabe resaltar que se trata de una aproximación básica, ya que para comprender los efectos de las reformas en las duraciones se requeriría tener información por tipo de caso (y no los tiempos promedio). Sin embargo, el Poder Judicial no genera esos datos.

Según la evidencia disponible, en ningún caso las reformas procesales en las materias penal, contencioso-administrativa y laboral, han consolidado una menor duración de los asuntos que tramitan esas jurisdicciones. Por el contrario, las tres han mantenido una tendencia creciente.

El gráfico 4.6 muestra que, en materia penal, la duración ha crecido de manera constante, a pesar de las múltiples reformas (administrativas y legales) que ha experimentado esa jurisdicción. Así por ejemplo, la profundización de la oralidad en los procesos,

impulsada entre 2003 y 2005, redujo levemente el crecimiento de las duraciones, pero después de 2010 el indicador retomó su tendencia al alza.

La prolongación del tiempo en que se resuelven las causas penales ocurrió de forma simultánea a un crecimiento en la cantidad de casos terminados. Una posible explicación es que el aumento en la carga de trabajo no fue acompañado por mayores recursos para atender esa demanda, lo cual ralentiza los procesos. El caso de los tribunales de flagrancia es semejante: cuando comenzó a operar esta modalidad las duraciones tuvieron un crecimiento casi nulo, pero conforme creció la cantidad de asuntos, los plazos de resolución también mostraron aumentos.

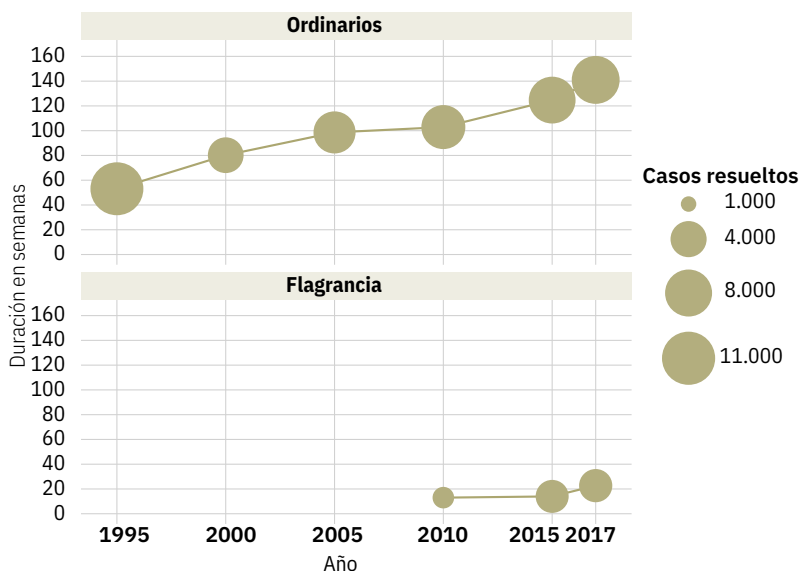
En la materia contencioso-administrativa no existen datos para años previos a la promulgación del nuevo Código. Sin embargo, como consta en el expediente legislativo 15134 (2003), antes de la aprobación del cambio se calculó que un proceso requería no menos de 6 años para ser resuelto de forma definitiva, es decir, 72 meses³, estimación que se considera conservadora, al grado que a la fecha, más de una década después de la reforma, aún existen procesos regidos por la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, pendientes de sentencia en primera instancia (Milano, 2019). Con los datos disponibles sobre los juzgados Contencioso y Civil de Hacienda es posible afirmar que en los años cercanos al inicio de la reforma hubo una reducción de las duraciones, pero estas volvieron a incrementarse recientemente (gráfico 4.7). Así, entre 2012 y 2017 la duración promedio de los casos pasó de 50 a 100 semanas.

Este comportamiento no está asociado a un aumento en la cantidad de casos. En 2015, aunque las causas terminadas disminuyeron, las duraciones promedio se elevaron. Cabe resaltar que la mayoría de los casos finalizados corresponde a sentencias. La segunda categoría de mayor relevancia son las declaratorias de incompetencia, cuyas duraciones son considerablemente menores que las de las sentencias, pero representan menos del 10% de los asuntos terminados.

En el Tribunal Procesal Contencioso Administrativo también crecieron las duraciones. La finalización de un caso promedio pasó de tardar cerca de 8 meses (32 semanas) en 2012, a más de 10 meses (40 semanas) en 2017. No todos los tipos de resolución emitidos por el Tribunal han tenido ese incremento, pero las sentencias y los desistimientos, que representan más del 45% del flujo de trabajo, sí mostraron una tendencia al alza a lo largo del período (gráfico 4.8).

Gráfico 4.6

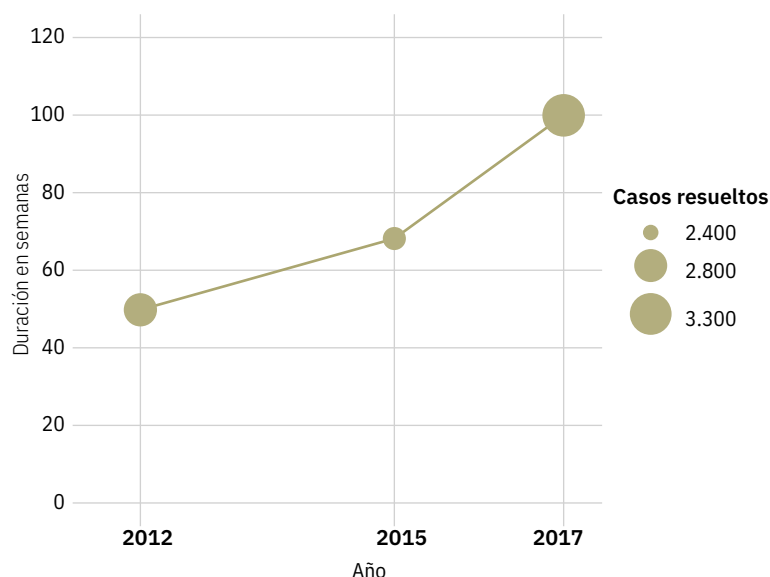
Duración promedio de los casos resueltos con sentencia en primera instancia en materia penal, según tipo de tribunal



Fuente: Gómez Campos, 2020, con datos del *Anuario de Estadísticas Judiciales*, varios años, citado en Solana, 2018.

Gráfico 4.7

Duración promedio y cantidad de casos resueltos en el Juzgado Contencioso Administrativo y en el Juzgado Civil de Hacienda

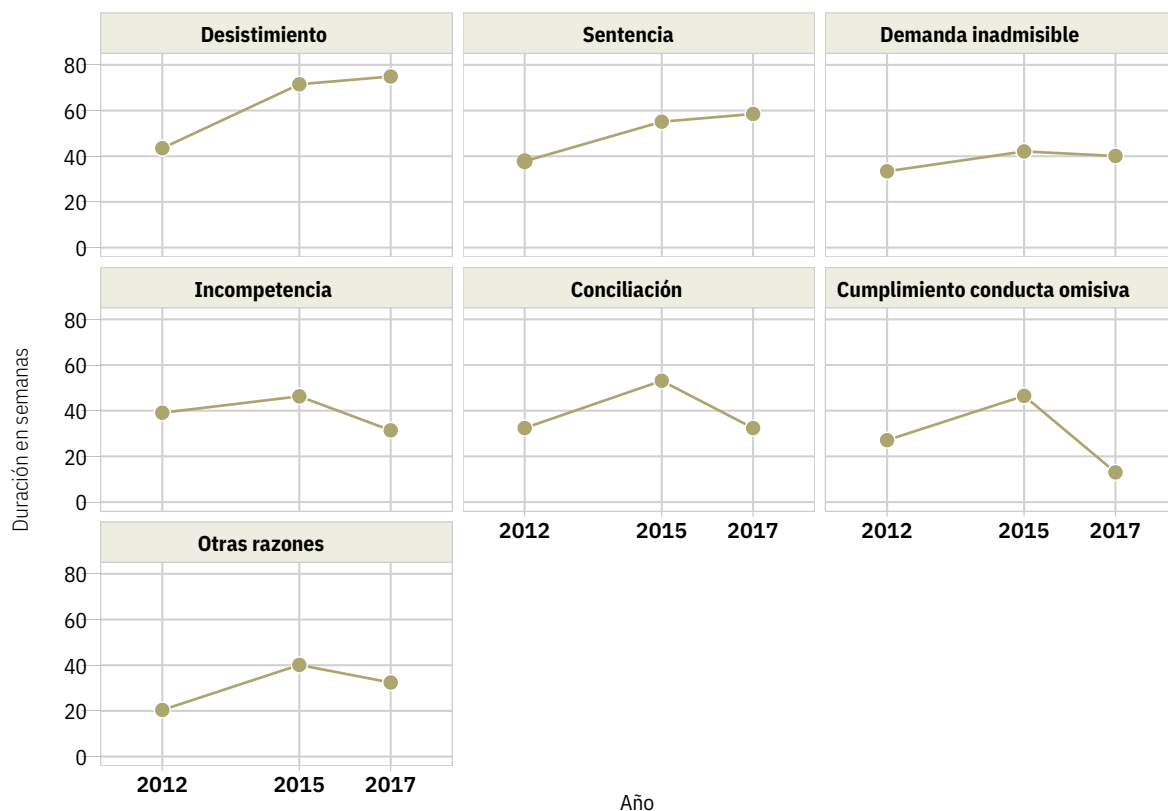


Fuente: Gómez Campos, 2020, con datos del *Anuario de Estadísticas Judiciales*, varios años, citado en Solana, 2018.

3 Según el oficio 123-SP-03, de 23 de mayo de 2003.

Gráfico 4.8

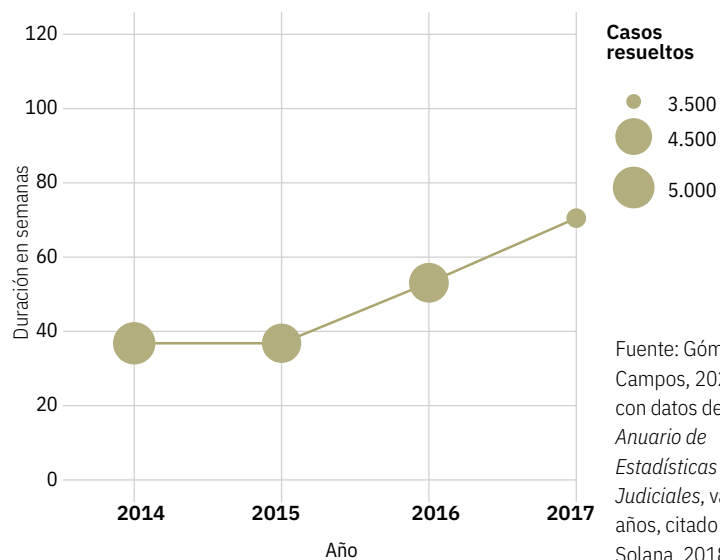
Duración promedio de los casos terminados en el Tribunal Contencioso Administrativo, por tipo



Fuente: Gómez Campos, 2020, con datos del *Anuario de Estadísticas Judiciales*, varios años, citado en Solana, 2018.

Gráfico 4.9

Duración promedio de los casos fallados con sentencia en los juzgados y tribunales laborales de menor cuantía



Fuente: Gómez Campos, 2020, con datos del *Anuario de Estadísticas Judiciales*, varios años, citado en Solana, 2018.

En la materia laboral también se tiene la limitación de que solo existen observaciones para el año de la reforma. Por este motivo, se deberá ampliar el análisis cuando ya la nueva normativa tenga varios años de vigencia. De momento no hay resultados satisfactorios en la aspiración de prontitud de la justicia. El gráfico 4.9 muestra que en los procesos de menor cuantía no varió la tendencia creciente en las duraciones. De hecho, 2017, fue el período que tuvo menos casos terminados y, además, las mayores duraciones, las cuales, en promedio, superaron 16 meses (64 semanas).

También en los juicios laborales ordinarios de mayor cuantía se identificó un crecimiento en las duraciones. El único caso en que hubo una leve disminución en 2017 fueron los asuntos de pensiones, que en promedio se resolvieron en un mes menos que el año previo, pero siempre por encima de los niveles reportados en 2014 y 2015 (gráfico 4.10).

Comportamiento de la litigiosidad no es uniforme

Un indicador básico de acceso a la justicia es la litigiosidad. Esta se define como la cantidad de casos entrados, dividida entre la población. Así, se estima que el número de asuntos que ingresan a determinada materia da una idea de las posibilidades que tienen las personas de ejercer su derecho de acceder a la justicia. No obstante, en ciertos contextos sociales y políticos este indicador también puede reflejar situaciones desfavorables. Un fuerte aumento de la litigiosidad puede ser síntoma de una sociedad conflictiva, incapaz de resolver sus problemas por medios distintos a los tribunales. La judicialización de los conflictos puede denotar acceso –facilidad para iniciar procesos–, pero no siempre es una práctica deseable.

Este apartado analiza la litigiosidad a lo largo del tiempo, para determinar si se abrieron espacios para el ejercicio de derechos de la ciudadanía, dado que uno de los objetivos centrales de las tres reformas estudiadas fue, precisamente, mejorar el acceso a la justicia.

En la jurisdicción penal se registró una mayor entrada de casos a partir de la reforma procesal que se aprobó en 1996 y entró a regir en 1998 (gráfico 4.11). A partir de este último año y hasta 2010 el crecimiento fue constante. Sin embargo, en 2012 hubo un cambio en la política criminal y se dejó de procesar penalmente el consumo de drogas, lo que generó una fuerte reducción en los asuntos ingresados y, por ende, en la litigiosidad. Cabe resaltar que luego de esta caída no se volvió a la tendencia alcista que se venía manifestando antes de la reforma.

Entre los cambios que explican el aumento de la litigiosidad en materia penal entre mitad de la década de los noventa y 2010, destacan las infracciones a la Ley de Psicotrópicos. Por esta causa en específico la entrada de casos aumentó más de 31 veces, al pasar de 2.035 en 1995, a 64.217 en 2010.

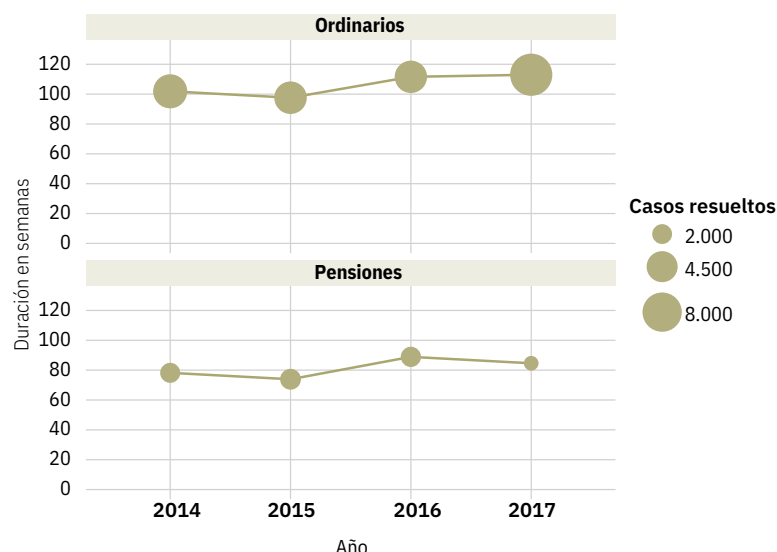
En cuanto al Código Procesal Contencioso Administrativo (CPCA), vigente desde 2008, es necesario aislar los casos según tipo. Antes del nuevo Código, en el ámbito contencioso se tramitaban los procesos de los juzgados Civil de Hacienda y de Cobros del Estado. No obstante, el Transitorio V del CPCA dispuso que, en un plazo de tres años, los cobros se trasladarían a la jurisdicción civil.

Al analizar los asuntos ingresados al Tribunal y al Juzgado Contencioso Administrativo entre 2007 y 2017, también se observa una tendencia creciente de la litigiosidad. Las causas varían por año.

Hubo diversas circunstancias, no previstas en la reforma, que incidieron en el volumen de litigiosidad en esta jurisdicción. Una de ellas fue que en 2010 la

Gráfico 4.10

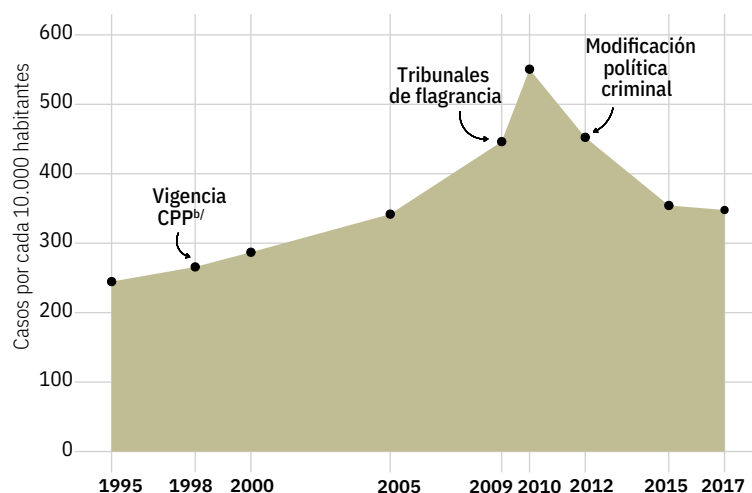
Duración promedio de los casos fallados con sentencia en los juzgados y tribunales laborales de mayor cuantía, por tipo



Fuente: Gómez Campos, 2020, con datos del *Anuario de Estadísticas Judiciales*, varios años, citado en Solana, 2018.

Gráfico 4.11

Litigiosidad^{a/} en primera instancia de la materia penal



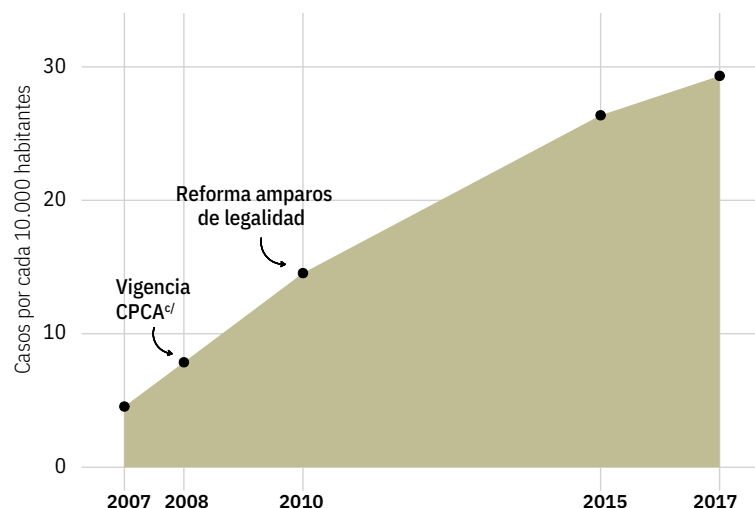
a/ Se calcula dividiendo los casos entrados a primera instancia entre la población del país, y multiplicando el resultado por 10.000. El dato de los años 1998, 2009 y 2012 corresponde a un promedio.

b/ CPP: Código Procesal Penal.

Fuente: Gómez Campos, 2020, con datos del *Anuario de Estadísticas Judiciales*, varios años, citado en Solana, 2018.

Gráfico 4.12

Litigiosidad^{a/} en primera instancia^{b/} de la materia contencioso-administrativa



a/ Se calcula dividiendo los casos entrados a primera instancia entre la población del país, y multiplicando el resultado por 10.000.

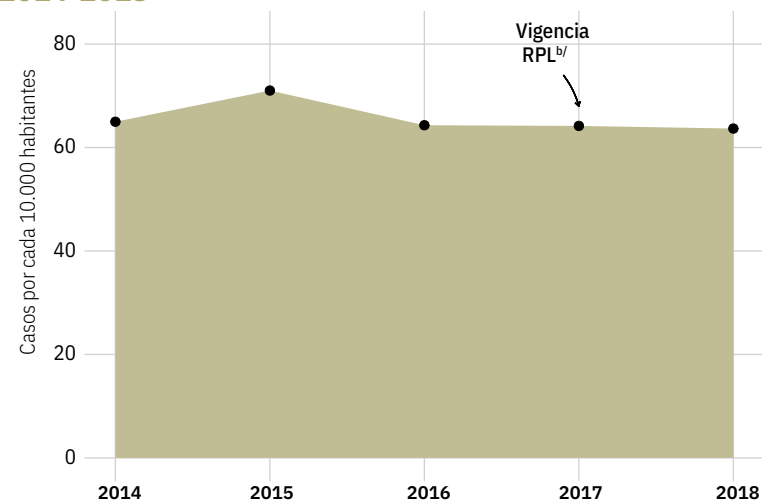
b/ Se incluyen los casos del Juzgado y el Tribunal Procesal Contencioso Administrativo. Se excluyen los casos de los juzgados Civil de Hacienda y de Cobros del Estado, ya que no estuvieron activos en todos los años mostrados.

c/ CPCA: Código Procesal Contencioso-Administrativo.

Fuente: Gómez Campos, 2020, con datos del *Anuario de Estadísticas Judiciales*, varios años, citado en Solana, 2018.

Gráfico 4.13

Litigiosidad^{a/} en primera instancia de la materia laboral. 2014-2018



a/ Se calcula al dividir los casos entrados a primera instancia y la población del país, el resultado se multiplica por diez mil.

b/ RPL: Reforma Procesal Laboral.

Fuente: Gómez Campos, 2020, con datos del *Anuario de Estadísticas Judiciales*, varios años, citado en Solana, 2018.

Sala Constitucional dejó sin efecto el artículo 3.a del CPCA, que eximía a la jurisdicción contencioso-administrativa de conocer demandas laborales por relaciones de empleo público. Ello implicó un tipo de demanda adicional que, inicialmente había sido excluido de la reforma pero que, tras el fallo del tribunal constitucional, debió ser canalizada hacia esta jurisdicción (sentencia 17909-2010).

El otro cambio ocurrió en virtud de una sentencia de la misma Sala, de 2008, que estableció la posibilidad de que la jurisdicción contencioso-administrativa conociera, de manera célere, los procesos que se reclaman por la vía de amparo. Sin embargo, no fue sino hasta 2010 (sentencias 9928-2010 y 17909-2010) que el tribunal constitucional empezó a rechazar los recursos de amparo relacionados con pronta resolución, a fin de canalizarlos por la vía ordinaria en la jurisdicción antes citada. El gráfico 4.12 muestra la evolución de la litigiosidad y los incrementos ocurridos tras la aprobación de la reforma y las disposiciones procedimentales de 2010.

Por último, la jurisdicción laboral muestra oscilaciones notables a lo largo del período estudiado. En este caso no existen suficientes datos para valorar los efectos de la reforma, dada su reciente aprobación. Los resultados únicamente se pueden ver reflejados en los últimos dos años, en los cuales se registró una leve reducción de la litigiosidad (gráfico 4.13).

Amplias diferencias en los costos

Otra dimensión relevante de este análisis son los costos de cada materia a lo largo del tiempo. Este enfoque permite entender algunas de las dinámicas antes descritas. Además ayuda a comprender la preparación que tenía y los ajustes que debió hacer el Poder Judicial ante cada una de las reformas.

El primer paso de este ejercicio fue evaluar la inversión realizada en el año de implementación de cada reforma, con el propósito de identificar el grado de preparación financiera de la institución para ejecutar las modificaciones y nuevas competencias. Se encontró que las tres materias objeto de reforma tuvieron un impulso presupuestario en el respectivo año de ejecución con respecto al año previo, aunque con diferencias según la jurisdicción. La penal tuvo la mayor variación relativa en sus recursos, que aumentaron casi un 28% entre 1997 y 1998, cuando entró en vigencia el nuevo Código. En el otro extremo se ubicó la materia laboral, con un crecimiento de casi un 11%. El gráfico 4.14 muestra las relaciones presupuestarias por materia; el tamaño de cada círculo representa la asignación total para cada materia en el año de implementación de la reforma: la laboral con 460.000 millones en 2017 versus la penal con 25.000 millones en 1998.

Para abordar este tema en un lapso más amplio se utilizó el indicador de costo real por caso terminado. En colones constantes de 2015 —de modo que todas las materias fueran comparables— se buscó determinar cuántos recursos económicos demanda la finalización de un caso. Se utilizaron los *Informes de Costo de la Justicia*, que anualmente elabora el Poder Judicial. Si bien esta publicación provee datos con bastante detalle y especificidad, no tiene información disponible para antes de 2005.

Los resultados muestran que en las materias penal y laboral, el costo real promedio por caso terminado creció en años recientes. En otras palabras, cada vez es más caro finalizar un proceso en las citadas jurisdicciones. Este es un insumo importante para la planificación y la evaluación de desempeño de estos despachos.

Por el contrario en el 2017, en el ámbito contencioso-administrativo se observa una notable reducción en el costo por caso terminado. Los datos no permiten concluir si esto ocurre porque los despachos son más eficientes, o si es signo de un déficit de recursos.

El gráfico 4.15 muestra la evolución del costo real por caso terminado en las tres materias, para los años en que hay información disponible.

Cabe resaltar que estos datos son solo una aproximación inicial al tema de la productividad. Las reformas procesales analizadas son muy complejas, por lo que la evaluación presupuestaria debe valorarse a partir de información mucho más específica, considerando los procesos administrativos involucrados en el quehacer de cada jurisdicción.

La reforma penal en detalle

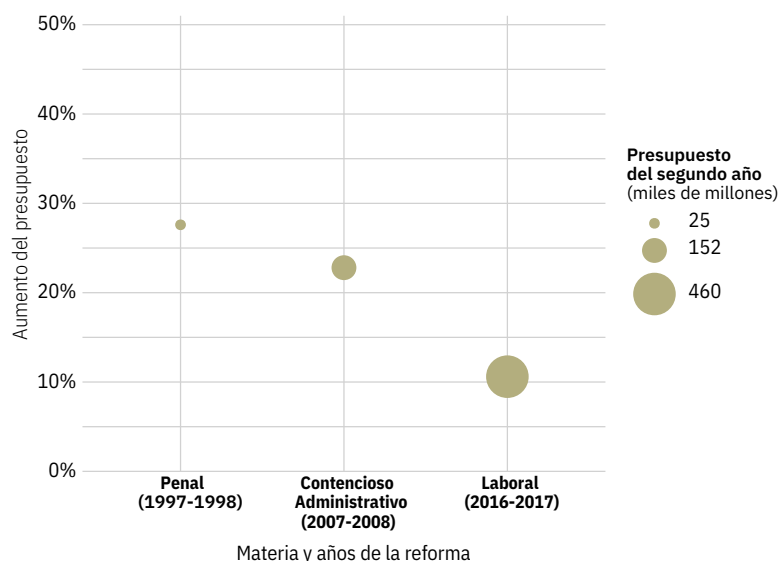
La reforma penal fue un proceso que culminó con la aprobación del Código Procesal Penal (CPP) en 1996. Acá interesa ahondar en el tema con base en dos dimensiones: los cambios en la organización interna del Poder Judicial y sus efectos sobre los principios de acceso y calidad de la justicia.

Si bien la reforma respondió a un movimiento interno, dirigido por el propio aparato judicial costarricense, se desarrolló en el marco de una dinámica regional que buscó el fortalecimiento y la democratización de la justicia penal.

La región latinoamericana, y Centroamérica en especial, vivieron una situación crítica durante las décadas de 1970 y 1980, debido a conflictos armados y la inestabilidad de los regímenes en el poder. La demanda ciudadana por un sistema penal aumentó y ello generó un espacio de confluencia entre la academia, el sistema político y la judicatura, para construir un marco común que contemplara elementos garantistas en los procesos penales (Feoli, 2019).

Gráfico 4.14

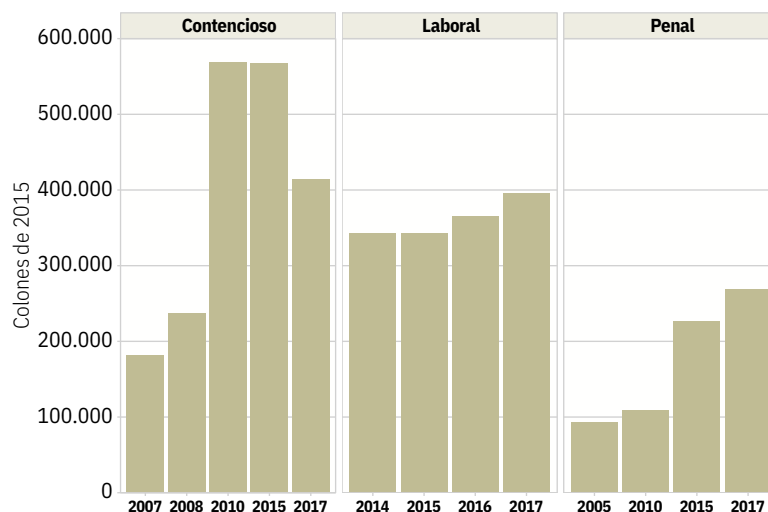
Aumento porcentual del presupuesto ordinario entre el año de ejecución de la reforma y el año posterior, por materia



Fuente: Gómez Campos, 2020, con datos del *Anuario de Estadísticas Judiciales*, varios años, citado en Solana, 2018.

Gráfico 4.15

Costo por caso terminado en primera instancia, según materia^{a/}



a/ En la materia penal el cálculo del año 2005 considera en la información de costos del año 2006 y la de casos terminados del 2005. La materia contencioso-administrativa incluye casos del Juzgado y el Tribunal Procesal Contencioso Administrativo.

Fuente: Gómez Campos, 2020, con base en los informes *Costo de la Justicia* y el *Anuario de Estadísticas Judiciales*, varios años.

Costa Rica era una excepción en el plano regional, pues tenía condiciones estables en cuanto al régimen político y democrático de gobierno. Así, la renovación del proceso penal, hasta entonces regulado por el Código de Procedimientos Penales de 1973, se gestionó con el apoyo de actores que no estaban vinculados al sistema político de manera directa: la academia y la judicatura (Feoli, 2019) y fue un ejercicio de adaptación derivado del Código Procesal Penal Modelo para Iberoamérica⁴.

Modificaciones significativas en la organización interna

Entre los elementos más significativos del nuevo Código destaca la modificación del rol de los actores. Hay que considerar que el proceso penal tiene cinco actores fundamentales: i) la persona juzgadora, ii) la Fiscalía, iii) la Defensa Pública, iv) la víctima y v) la persona imputada. Las dos últimas son quienes obtienen el producto de la administración de justicia y en quienes se materializa buena parte de la reforma. Una de las novedades del CPP es que les asignó roles más activos, lo cual supuso un cambio de paradigma (Feoli, 2019) y generó un impacto sustancial, dado que anteriormente tanto la víctima como la persona imputada eran meras observadoras del proceso.

El enfoque de derechos humanos aplicado en esta norma, se entrelazó con el reconocimiento y ejercicio de los derechos fundamentales de las partes intervinientes en el proceso penal. Esta es una de las diferencias esenciales con respecto al anterior Código de Procedimientos Penales y, con certeza, el mayor avance en términos de calidad de la justicia que incorporó la reforma de 1996.

Durante la vigencia del Código de 1973, la investigación de las causas criminales estaba a cargo del juez de instrucción. El Ministerio Público solo hacía un requerimiento de instrucción; el juez iniciaba la investigación, ordenaba la prueba junto con la policía y dictaba un auto de procesamiento y prisión preventiva, que era la base de la acusación. Con la reforma, se buscó reconfigurar las competencias de los sujetos del proceso, especialmente de los jueces y fiscales. En el pasado, la Fiscalía jugaba un papel bastante menor, casi nominal, desempeñado en la etapa de juicio por un fiscal o fiscal que llevaba adelante la acusación. El Código de 1996 rompió ese diseño institucional y fortaleció al órgano acusador en lo jurídico y en lo orgánico. Se aprobó una Ley Orgánica del Ministerio Público, se creó la figura

del fiscal general, con fiscalías adjuntas por circuitos judiciales, y se aumentó la dotación de recursos humanos y financieros (Feoli, 2019).

Entre las personas expertas entrevistadas para esta investigación, hay acuerdo en el sentido de que la redefinición de los roles procesales fue uno de los logros más significativos de la reforma de 1996.

En la práctica, la aprobación del CPP también dio paso a que se crearan los llamados “megadespachos”. Aunque en sentido estricto la reforma procesal no suponía un cambio organizativo o administrativo, el momento fue aprovechado por el Poder Judicial para impulsar una reorganización de tipo gerencial. A partir de 1998 desaparecieron las secciones y los funcionarios se concentraron en una sola oficina –un juzgado penal o un tribunal de juicio por circuito judicial– y las agencias fiscales se convirtieron en fiscalías adjuntas. El proceso generó una fuerte resistencia, pues implicó una nueva forma de trabajo, sumada a reglas procesales desconocidas, obras de infraestructura para adecuar los espacios y una redefinición de las relaciones interpersonales entre los mismos empleados judiciales (Feoli, 2019).

Lo anterior fue aparejado con un aumento del personal encargado de cumplir con las funciones estipuladas en la nueva legislación. El resultado fueron capacidades y posibilidades estratificadas de las instancias que intervienen en el proceso. Aunque en todos los casos es claro el crecimiento de los recursos humanos, los datos muestran una expansión asimétrica. Concretamente, ha sido mayor el incremento del personal encargado de la persecución penal (acusar) y menor el de las y los defensores públicos (gráfico 4.16).

Finalmente, la implementación de la reforma enfrentó serias limitaciones en el componente de organización interna, en particular en la capacitación del personal judicial. Según las entrevistas recopiladas por Feoli (2019), “muchos consideran que [la capacitación] fue insuficiente y desarticulada (...) un proceso caótico que obligó a ir aprendiendo sobre la marcha, por ejemplo, en qué diligencias había que participar según los roles de defensores, fiscales, jueces o policías”. De esta manera, aun cuando la reforma implica grandes avances procesales a favor de la población, está condicionada a las capacidades del personal a cargo de hacerlos efectivos.

Dado que la reforma supuso un cambio de visión sobre lo que significa el proceso penal, no solo requiere ajustes institucionales y más recursos, sino también un

4 El Código Procesal Penal Modelo para Iberoamérica de 1978 -revisado en 1988- consistió en una norma de referencia en Iberoamérica, para pasar de modelos autoritarios e inquisitivos, hacia el sistema de garantías y protección de derechos fundamentales para procesos penales. Cambió el paradigma regional basado en la opresión y la tortura para reprimir los delitos, de manera que introdujo la tutela de reglas básicas y derechos humanos en el procesamiento del crimen (Llobet, 1993).

cambio en la visión de los funcionarios encargados de liderar el proceso. Este fue uno de los aspectos que la reforma no previó adecuadamente.

Acceso y calidad de la justicia penal

De acuerdo con el expediente legislativo 12526, una de las críticas al sistema procesal penal anterior era que daba poco reconocimiento a la víctima para que hiciera valer sus derechos durante el proceso, ya que esta solo podía intervenir a través de la acción civil resarcitoria. Con la reforma, se le permitió coadyuvar como querellante privado del Ministerio Público, se ampliaron sus posibilidades de recurrir resoluciones y, finalmente, se permitió que su voluntad sea considerada al momento de aplicar medidas alternativas (Feoli, 2019).

Otra de las grandes novedades del Código de 1996 fue la introducción de medidas alternas como la conciliación, la suspensión del proceso a prueba y la reparación integral. A tono con lo que venía solicitando la ONU desde hacía varias décadas (UNODC, 2014), el país intentó que el juicio y, eventualmente, una condena —o una absolutoria— no fueran las únicas vías para resolver los conflictos penales.

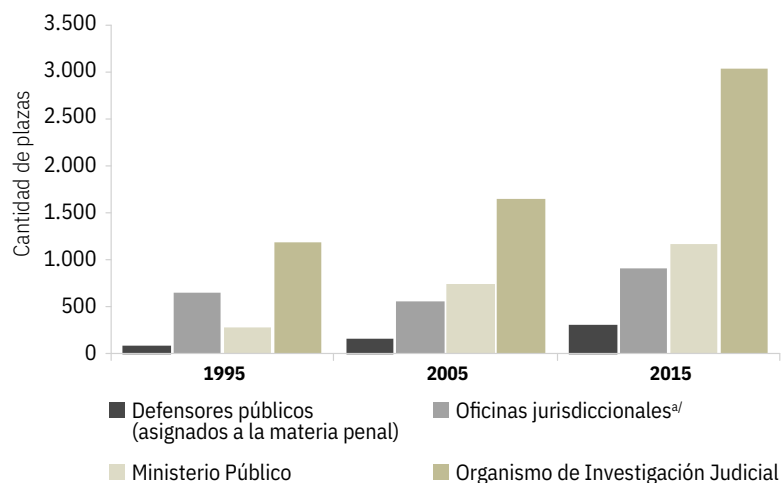
Según comentaron las personas entrevistadas para este trabajo, se fijaron expectativas muy altas en cuanto a los alcances de las medidas alternas. Los redactores esperaban que al menos un 40% de la carga laboral se resolviera a través de ellas (E: Gonzalez, 2018). Sin embargo, más de veinte años después estas constituyen uno de los mayores fracasos de la reforma (Feoli, 2019).

Por ejemplo, en 2017, de 164.631 asuntos terminados 9.113 fueron por medidas alternas dispuestas por tribunales y juzgados penales. Esa cifra representa apenas el 5,5% de todos los casos finalizados, lo cual da cuenta de la magnitud real de este tipo de salidas jurídicas. El gráfico 4.17 muestra que la reducida proporción de medidas alternativas con respecto al total resuelto ha sido constante desde 2000, primer año sobre el que se tienen datos.

Una vez que la reforma entró en vigor, la inserción de temas medulares como la oralidad y, en general, la adaptación al nuevo Código se gestó a partir de normas internas del Poder Judicial. Primero a través de circulares, y luego de modificaciones legales, el acceso a las medidas alternativas se fue restringiendo con el transcurso de los años. Entre los factores que explican este comportamiento, actores clave de la institucionalidad judicial indicaron que hubo críticas de los medios y ciertos sectores políticos, que veían en estas formas de solución una puerta para la impunidad y un posible rédito electoral (Feoli, 2019). Sin embargo,

Gráficos 4.16

Personal de oficinas judiciales, judicatura en primera y segunda instancia y auxiliares de justicia. 1995-2015

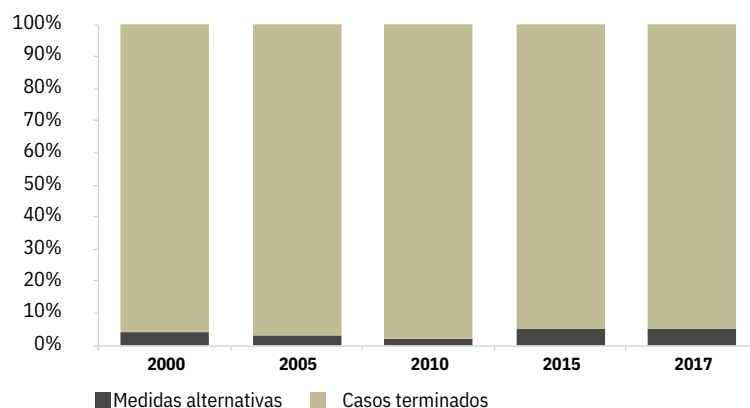


a/ Incluye el personal de tribunales de casación y de apelación de sentencias, tribunales y juzgados penales, juzgados de instrucción (solo 1995) y juzgados de ejecución de la pena. No se consideran las plazas de auxiliares de cárceles, guardas y choferes adscritos a distintas oficinas.

Fuente: Feoli, 2019, con datos del *Anuario de Estadísticas Judiciales*, varios años, citado en Solana, 2018.

Gráficos 4.17

Proporción de casos terminados y sobreseimientos definitivos dictados por cumplimiento de medidas alternativas emitidas por los tribunales y juzgados penales



Fuente: Gómez Campos, 2020, con datos del *Anuario de Estadísticas Judiciales*, varios años, citado en Solana, 2018.

esta modalidad cobra importancia en el contexto de un Poder Judicial saturado de casos nuevos y pendientes de resolver (véase el capítulo 7).

Con respecto a la oralidad, entre 2003 y 2005 el Poder Judicial tomó la decisión, de avanzar con la aplicación de este nuevo formato en las sentencias, el dictado de medidas cautelares y las audiencias para fijación de soluciones alternas. Mediante circulares internas, se pretendió que las y los jueces adoptaran el dictado de resoluciones orales de manera prescriptiva, pese a que el Código no lo establece así, ni habilita a la institución para llevar a cabo ese tipo de ajustes. Al tratarse de circulares y directrices, su cumplimiento dependía de las capacidades y posibilidades de cada juzgado. Además, debido a que este aspecto no fue contemplado en el Código, solo el personal judicial tenía conocimiento directo de las nuevas disposiciones.

No hay datos disponibles para medir los alcances que han tenido estas modificaciones legales en la tutela de los derechos de las víctimas, o qué variaciones han generado en términos, por ejemplo, de satisfacción, de acceso a la justicia, de resarcimientos o de celeridad, más allá, por supuesto, de la información que da cuenta de procesos más lentos en la actualidad que con el Código de 1973, aunque con variaciones importantes entre etapas.

La reforma contencioso-administrativa en detalle

El Código Procesal Contencioso Administrativo (CPCA) de 2006 derogó la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA) que regía desde 1966. Inspirada en su par española de 1956, esa normativa utilizaba un control de legalidad basado en el acto administrativo como actividad formal y en un trámite exclusivamente escrito. Presentaba limitaciones múltiples en términos de acceso a la jurisdicción, así como en relación con los poderes del juez antes, durante y después del proceso. La situación más apremiante, además, era la excesiva tardanza del proceso y una baja acogida de la persona justiciable, reflejada en un reducido circulante de casos.

Ante este panorama, se propuso un modelo en el cual, además de interesarse por la legalidad o ilegalidad de la actividad formal de la administración pública, representada en actos administrativos, reglamentos y decretos ejecutivos, el juez le da más importancia a los derechos ciudadanos al momento de resolver un caso. Para ello se deben reconocer a la persona justiciable, total o parcialmente, según el caso, los derechos denegados o lesionados por esas actividades administrativas, así como por conductas omisivas, antes excluidas del control de legalidad.

Para acelerar la tramitación de las causas se optó por la oralidad en la comunicación de las partes intervinientes, incorporando el denominado “proceso por audiencias”. Esta decisión traía implícita la consecuencia de variar la organización de los despachos judiciales, antes centrados en la administración del expediente y ahora obligados a gestionar audiencias orales, renunciar a la delegación de funciones del juzgador en sus auxiliares, y a realizar una gran diversidad de nuevas actividades (Milano, 2019).

Obstáculos para la implementación

La implementación, efectividad y eficacia de la reforma procesal contencioso-administrativa dependía, y sigue dependiendo, de esfuerzos institucionales, más allá de los alcances legales de la norma misma.

Así por ejemplo, la introducción de la oralidad exige recursos materiales que antes de la reforma no eran necesarios. En concreto, se requiere contar con salas de juicio adecuadas y en número acorde al volumen de casos por atender y su evolución en el tiempo. Además, se debe disponer de equipo tecnológico de punta, capaz de generar registros de las audiencias, tanto de audio como vídeo, suficientemente precisos para brindar acceso a lo ahí debatido y tramitado en fases ulteriores. Sin embargo, aún no se ha podido materializar estas condiciones. Por ejemplo, en el Anexo A del Segundo Circuito Judicial en Goicoechea de quince salas de audiencia, solo ocho tienen equipos de audio y vídeo para atender procesos orales (E: Muñoz, 2018).

La descentralización fue otro de los objetivos de la reforma. Se modificó el artículo 92 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, a fin de que esta jurisdicción abriera despachos en cualquier sitio del país, tomando en cuenta los índices de litigiosidad, las necesidades de los usuarios y la presencia de los órganos de la administración pública en los ámbitos provincial, regional o cantonal.

En 2011 la Corte Plena le solicitó al Departamento de Planificación analizar la conveniencia de crear al menos dos tribunales regionales de lo contencioso administrativo; sin embargo, la recomendación del citado Departamento, de establecer Sede Regional del Tribunal Procesal Contencioso Administrativo de la Zona Norte en Liberia, contenida en el oficio 055-PLA-CE-2011, no fue atendida por la Corte.

La investigación realizada permitió comprobar que durante la última década no se midió el índice de litigiosidad a nivel geográfico. Aun más, no existe en las estadísticas de la jurisdicción registro alguno del origen geográfico de los conflictos (Milano, 2019). En ese sentido, es posible concluir que, pese a que el

legislador habilitó al Poder Judicial, este no ha tomado las decisiones administrativas y políticas para llevar a cabo su cometido.

En cuanto a la celeridad de los procesos, la capacidad de recurso humano, en términos de jueces asignados a esta jurisdicción, se estancó desde 2015. Además, la Dirección de Planificación del Poder Judicial identificó “actividades improductivas que no agregan valor” a la gestión de la justicia, como por ejemplo, el traslado de expedientes por largas distancias debido a los problemas de infraestructura, lo que ralentiza el trámite.

Mejóro la duración pero muestra nueva tendencia al alza

Antes de la reforma se estimó que un proceso contencioso-administrativo requería no menos de seis años para ser resuelto de forma definitiva, alrededor de 312 semanas calendario. Se trataba de una cifra desmedida y claramente contraria al derecho fundamental de justicia pronta y cumplida. Con la reforma estos tiempos tuvieron una mejora notable. Hoy el Tribunal Contencioso Administrativo (TCA) tarda un promedio de 60 semanas para dictar sentencia en primera instancia. No obstante, los datos de duración más recientes -a partir del 2012- según tipo de asunto muestran una tendencia al alza en la mayoría de los casos (gráfico 4.18).

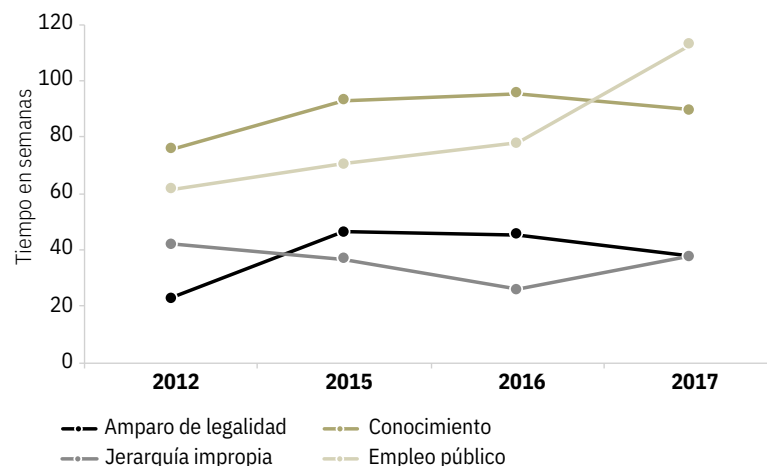
¿Por qué se da esa tendencia? Según un diagnóstico realizado por el mismo Poder Judicial, en la tramitación de los procesos existen tres cuellos de botella que pueden estar generando crecientes atrasos: i) la audiencia preliminar, que ocurre en salas de juicio que no tienen las condiciones adecuadas, ii) el juicio oral, que topa con falta de espacio en la agenda de los jueces y una cantidad limitada de ellos, y iii) la etapa de casación, que registra un aumento significativo en los casos entrados; pasó de 153 a 800 expedientes anuales después de la reforma.

Además existen factores ajenos al Poder Judicial que pueden influir en la duración de un proceso, como la espera de un peritaje, la reprogramación de una audiencia por solicitud de las partes, el cumplimiento de prevenciones y la dificultad para notificar, entre otros.

Dado este contexto, aun cuando el plazo de tramitación de la justicia contencioso-administrativa es menor al que existía antes de la reforma, se debe considerar la tendencia al alza en los últimos años y en ámbitos específicos. Además hay que tener en cuenta que las causas de atrasos son multifactoriales: pueden ser responsabilidad del Poder Judicial (falta de recursos, espacio, personal), pero también atribuibles a quienes interponen las demandas.

Gráficos 4.18

Duración promedio de los casos terminados por el Tribunal Procesal Contencioso Administrativo, según tipo de asunto



Fuente: Milano, 2019.

Efectos no previstos que afectan el desempeño

La mayoría de los asuntos en los que la Sala Constitucional se declara incompetente son procesos que esa misma instancia ha desviado hacia lo contencioso-administrativo. Este aspecto no estaba contemplado en la reforma y ha significado un desafío para esta jurisdicción, debido a que se ha delegado en ella funciones no previstas. El recuadro 4.3 describe dos ámbitos particularmente problemáticos.

La consecuencia práctica es que tres cuartas partes de la carga en el circulante del TCA corresponde a amparos de legalidad. En 2017, por ejemplo, de 12.955 casos entrados, 9.718 (75%) correspondieron únicamente a ese tipo de asuntos, los cuales, según se expuso en el recuadro 4.3, no son procesos contemplados en la reforma, sino desviados por parte de la Sala Constitucional.

Así las cosas, hasta 2016 la capacidad de resolución de los amparos de legalidad rondó los 3.000 asuntos, es decir, menos de la mitad de los ingresos. Este comportamiento ocasiona un circulante creciente e impide un acceso célere a la justicia (Milano, 2019).

El otro tema son los casos asociados al régimen de empleo público. En este ámbito la situación que genera más impacto fue la apelación de medidas cautelares, pues los demandantes reclaman la restitución en el puesto y en la mayoría de los casos ello implica una

▮ Recuadro 4.3

Efectos de las resoluciones de la Sala Constitucional sobre los tribunales contencioso-administrativos

Amparos de legalidad. Hasta 2008 estos recursos eran atendidos por la Sala Constitucional, pero desde entonces son remitidos al tribunal contencioso-administrativo (TCA) cuando el solicitante no se encuentra en situación vulnerable (voto 2545-2008).

Aplicación: las y los ciudadanos deben acudir al TCA para reclamar una pronta resolución de gestiones planteadas ante la Administración Pública, cuando no sean considerados vulnerables según los parámetros establecidos por la Sala Constitucional: personas adultas mayores, indígenas o menores de edad, entre otros.

Implicaciones: es una situación inesperada, no prevista en la reforma, que consume la mayor cantidad de tiempo y recursos del TCA. Este tipo de gestiones es muy frecuente.

Empleo público. La reforma previó que las disputas entre funcionarios y la Administración debían ser resueltas por los juzgados laborales. Sin embargo, en el voto 17909-2010, la Sala Constitucional anuló el artículo que así lo disponía y remitió esos casos al TCA.

Aplicación: las y los funcionarios públicos se vieron obligados a tramitar sus reclamos laborales por medio de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Implicaciones: en la práctica ocurre lo que el legislador intentó prevenir. El circulante por demandas de empleo público recarga significativamente las funciones, recursos y tiempo del TCA.

apelación. A la fecha, la entrada en vigencia de la reforma procesal laboral colabora en la tramitación de estos procesos, pero debido a que se trata de una situación reciente, aún no se cuenta con datos para afirmar que su implementación incide en los indicadores del TCA.

En suma, la carga de trabajo del TCA sufrió variaciones por factores que no estaban contemplados en su reforma: las órdenes de la Sala Constitucional de atender procesos que no habían sido previstos, ni por la ley ni por la institución.

La reforma laboral en detalle

La Reforma Procesal Laboral (RPL), Ley 9343, entró a regir el 26 de julio de 2017. La información estadística disponible para este estudio corresponde al segundo semestre de 2017 y el año 2018. Sin embargo, entre septiembre y diciembre de 2018 distintos sectores del Poder Judicial se encontraban en huelga. Por estas

razones es difícil evaluar los cambios derivados de la RPL, y resulta prematuro hacer comparaciones y sacar conclusiones.

Hubo cuatro intentos en el camino para aprobar una reforma procesal laboral en Costa Rica. Los primeros tres proyectos legislativos (expedientes 15990, 19316 y 19323) no tuvieron éxito. El proyecto 19819, que finalmente se aprobó, fue la cuarta iniciativa.

El rol del Poder Ejecutivo fue determinante en el primero y en el último intento. La aprobación del primero (proyecto 15990), fue vetada por la Presidencia de la República en 2012, por diferencias de criterio en torno a los temas de huelgas en servicios esenciales. En la segunda ocasión, en 2016, la aprobación del proyecto se logró gracias a que el texto final incorporó las observaciones por las cuales había sido objetado por el Poder Ejecutivo inicialmente (Carro, 2019).

En el proceso de la reforma, la discusión parlamentaria, el veto presidencial y los movimientos de presión sindical, giraron en torno a tres temas específicos. El primero y más importante fue, precisamente, el de las huelgas en los servicios esenciales. Los otros dos fueron la formalidad de comités permanentes de trabajadores y los arreglos directos entre empleados y patronos.

Debido a que la discusión de estos temas condicionó la aprobación de la RPL, ninguno de ellos fue superado o resuelto por completo. La viabilidad política del proyecto se sujetó a dejar esos temas tal como se encontraban en la regulación anterior. No fue un acuerdo en el que alguna de las partes cedió para resolver la disputa (sindicatos, empresarios, Poder Ejecutivo, Asamblea Legislativa), sino de una decisión para hacer viable la reforma.

El análisis de la RPL realizado en este capítulo debe verse con cautela. Dada su reciente implementación, es difícil medir con precisión los efectos, como sí se pudo hacer con las otras dos reformas. Aun así, en esta sección se exponen los principales hallazgos sobre el proceso de decisión y algunos efectos medibles hasta el momento.

Regulación de la huelga sometida a prueba

Los movimientos de huelga que acontecieron en la segunda mitad de 2018, contra el proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, pusieron a prueba la reforma procesal laboral. Rápidamente surgieron propuestas de reforma al Código de Trabajo, aun después de la RPL. La lentitud en la declaratoria de legalidad o ilegalidad de la huelga, la dificultad para notificar a los sindicatos y la paralización de los servicios esenciales, la diversidad de criterios de los jueces al analizar el mismo fenómeno, cuestionó si la regulación de la huelga que hizo la RPL fue la más indicada (Carro, 2019).

Justo cuando la coyuntura política exigió una respuesta de la reforma procesal laboral ante el fenómeno de la huelga, la aplicación de la norma fue centro de la polémica entre los actores enfrentados: el gobierno y los sindicatos.

Como indica Alfaro (2019) con datos del CIEP de la UCR, “dos estudios de opinión publicados por el CIEP de la Universidad de Costa Rica el 21 de setiembre y el 05 de octubre (semanas 2 y 4 de la huelga), permitieron comprender mejor la percepción de los costarricenses respecto al plan fiscal y la huelga. El primero de esos estudios, mostró que la huelga tenía alto apoyo popular, sin embargo, al mismo tiempo, los entrevistados desaprobaban los métodos utilizados por los huelguistas y no respaldaban el fin principal de la protesta –retirar el proyecto de la corriente legislativa. Por su parte, el segundo estudio evidenció que la huelga perdía respaldo pues se acentuó el rechazo a medidas como la suspensión de citas médicas, la interrupción de clases en centros educativos y los bloqueos en carreteras como principales mecanismos de presión”.

El resultado de esta coyuntura fueron dos nuevos proyectos para reformar el nuevo Código Procesal Laboral: el 21049, “Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos” y el 21097, “Ley de declaratoria de servicios públicos esenciales”. En este punto el Código de 2016 mantiene un pendiente importante. La principal responsabilidad recae sobre el Congreso y el Ejecutivo por la falta de acuerdo para tramitar una reforma con acuerdos entre los actores implicados directamente.

Modificaciones en la organización interna

De acuerdo con Carro (2019), entre los cambios más importantes que introdujo la RPL en el derecho laboral individual, y que realmente han tenido un impacto en el acceso y la calidad de la justicia laboral, están los siguientes:

- Cobertura nacional de la Defensa Pública en materia laboral.
- Creación del recurso de amparo laboral para las víctimas de discriminación y violación al debido proceso.
- Creación de los tribunales de apelación. Antes de la RPL existía un tribunal superior de trabajo en el Segundo Circuito Judicial de San José y, en el resto del país, tribunales superiores de segunda instancia mixtos. Con la RPL se crearon ocho tribunales de apelación especializados.

- Transformación de los tribunales de trabajo de menor cuantía en juzgados de trabajo.
- Instauración en los tribunales de trabajo del expediente electrónico mediante el sistema de gestión en línea.
- Mayor relevancia y jerarquía a la conciliación previa o temprana.

En cuanto al derecho colectivo, el impacto en la negociación colectiva y la solución de conflictos económico sociales aún no es visible en la sede judicial; lo que se observó durante 2018 y 2019 es, por el contrario, el uso indiscriminado de la huelga y movimientos de hecho contra políticas públicas (Carro, 2019).

La estructura de los tribunales de trabajo fue sustancialmente modificada en virtud de la RPL. De inicio, uno de los cambios más radicales en su estructura fue la desintegración de los Tribunales de Trabajo de menor cuantía que existían en todas las cabeceras de provincia, para convertirlos en tribunales unipersonales especializados, conforme se estableció en el Transitorio V de la Ley 9343. Además, se especializaron los Tribunales Superiores, para hoy denominarse Tribunales de Apelación, con una sustancial competencia: las sentencias emitidas por los jueces de trabajo en asuntos de mayor cuantía no tienen apelación ante el Tribunal de Apelación, sino que tienen únicamente recurso de Casación ante la Sala Segunda de la Corte, reduciendo las apelaciones a una sola. Además, los Tribunales de Apelación conocen en alzada las resoluciones que dictan los jueces de trabajo en asuntos de menor cuantía (Carro, 2019).

La reforma también innovó la defensa de los trabajadores con la introducción del artículo 454 en el Código de Trabajo:

Las personas trabajadoras cuyo ingreso mensual último o actual no supere dos salarios base del cargo de auxiliar administrativo (...) tendrán derecho a asistencia legal gratuita, costeadada por el Estado, para la tutela de sus derechos en conflictos jurídicos individuales.

La inclusión de este artículo desarrolla una especialización de la defensa pública laboral que a la vez impulsa un acercamiento de la institución con la ciudadanía, por cuanto permite que trabajadores de escasos recursos accedan a la justicia laboral. En definitiva, significa un avance porque, con anterioridad, estos casos muy probablemente no ingresaban a los tribunales por falta de recursos.

Nótese que el criterio para acceder a este beneficio es que se hayan lesionado los derechos laborales en forma individual, por lo que quedan automáticamente excluidas las disputas de carácter colectivo: convenciones, sindicatos, etc. Con esto se busca garantizar un uso responsable y optimizado del beneficio, pues se dirige a poblaciones que verdaderamente están imposibilitadas de acceder a la justicia.

En el fondo se trata de una modificación para democratizar la defensa pública laboral. Al ampliar las posibilidades de acceso a la justicia, la población no solo obtiene el producto institucional que se deriva de ello (un proceso judicial); las personas trabajadoras también tienen la posibilidad de reivindicar los derechos que les permiten mantenerse en un empleo o reclamar las lesiones a sus condiciones obreras y, en consecuencia, defender su situación individual de subsistencia.

Finalmente, el gráfico 4.19 muestra el aumento de personas destacadas en la Defensa Pública Laboral. Este dato es importante si se toma en cuenta la población y el tipo de gestiones que atiende esta instancia: personas de escasos recursos que sufren la lesión a sus

derechos laborales y requieren la asistencia letrada para acceder a la justicia. De no ser por este mecanismo, esa población no tendría oportunidad de canalizar sus reclamos ante la jurisdicción laboral.

Metodología

Este estudio se enfocó en el grado de consecución de los objetivos propuestos para las reformas procesales y los alcances de cada una de ellas. A partir de los datos generados después de la entrada en vigencia o implementación de los cambios, se examinaron factores comunes a las tres materias objeto de reforma, como los costos, la litigiosidad y la duración de los procesos, a fin de establecer patrones de medición que facilitarían la comprensión de la temática bajo análisis. Sin embargo, se aclara que la frontera de información no permitió comparar las tres reformas durante un mismo período, debido a que el Poder Judicial no cuenta con los mismos registros específicos, espaciales y temporales, para cada uno de los ámbitos de justicia involucrados.

La metodología para la obtención de los datos implicó la fragmentación del análisis según las perspectivas del tema de estudio. En primer lugar, se determinaron a profundidad las nuevas competencias asignadas al Poder Judicial, a partir de una base de datos que contempla la producción legislativa del período 1990-2018. Esta información se depuró según las leyes que tuvieran alguna relación con el Poder Judicial y, posteriormente, se extrajeron aquellas que asignaron nuevas funciones o competencias a algún órgano de la institución. En total se contabilizaron 114 leyes con 1.034 competencias nuevas. La sistematización de estas normas también permitió desagregarlas según ubicación geográfica, asignación de recursos o la naturaleza de las nuevas funciones, a fin de establecer criterios de territorialidad, costos y ámbito de la justicia.

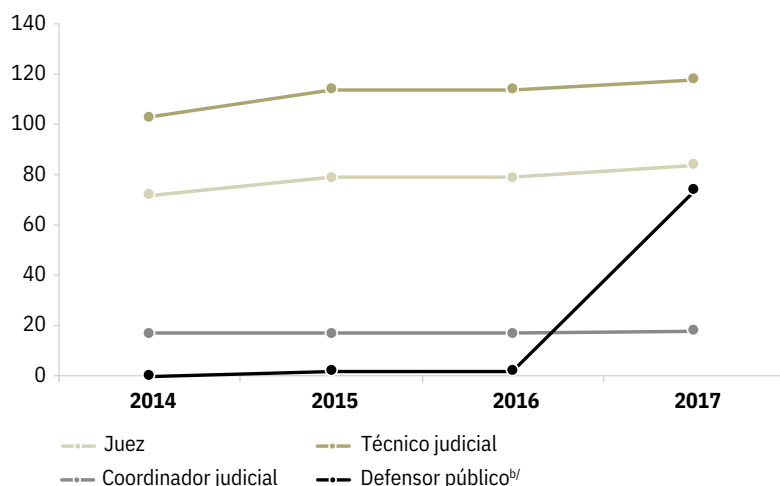
En un segundo nivel, el análisis de las reformas procesales se basó en la construcción de bases de datos a partir de los *Anuarios de Estadísticas Judiciales* y los insumos de Solana (2018), a partir de los cuales se sistematizó según variables como la cantidad de casos entrados, los procesos terminados, el circulante por año, la duración de los expedientes, las instancias procesales de cada uno y el componente presupuestario; todo lo anterior, asociado de manera específica para cada una de las jurisdicciones bajo estudio.

La duración de los procesos se obtuvo mediante la estimación desde el momento en que un caso ingresó al despacho hasta su sentencia o fallo en primera instancia. Los costos de cada una de las reformas procesales se estimaron a partir de la ejecución presupuestaria destinada por el Poder Judicial para su implementación, no

Gráfico 4.19

Cantidad de plazas según tipo^{a/}. 2014-2017

(incluye plazas ordinarias y extraordinarias)



a/ Incluye las siguientes oficinas: Tribunal de Trabajo del I y II Circuito Judicial de San José, Juzgado de Seguridad Social, juzgados de Trabajo de: II Circuito Judicial de San José, Alajuela, Cartago, Heredia, Limón y Pococí. Tribunales de menor cuantía de: II Circuito Judicial de San José, Alajuela, Cartago, Heredia, Santa Cruz, Puntarenas y Limón.

b/ Defensores asignados solo para la atención de demandas laborales. No se dispone de información para el año 2014.

Fuente: Gómez Campos, 2020, con datos del *Anuarios de Estadísticas Judiciales* en Solana, 2018.

solo en términos de inversión por año de ejecución, sino también con respecto al costo de la jurisdicción antes, durante y después de los cambios. Por último, el nivel de litigiosidad se midió según la cantidad de casos entrados por cada ámbito de justicia, dividida entre la población. Se considera que la cantidad de casos que ingresan a una determinada materia son un indicador de las posibilidades que tienen las personas de ejercer su derecho a la justicia.

Aunado a lo anterior, las investigaciones de base que sustentaron los hallazgos de este capítulo, también aplicaron técnicas cualitativas como la entrevista a personal del Poder Judicial; toda vez que la implementación de una reforma procesal, este proceso involucra a las personas funcionarias que diseñan y planifican los ajustes institucionales, pero también aquellas que fueron parte de la ejecución y puesta en marcha del proceso: los actores que materializan las implicaciones de la reforma. Para esto, fueron entrevistadas personas funcionarias judiciales miembros de la Corte Suprema de Justicia y de los Tribunales de Justicia de cada una de las materias correspondientes.

Agenda de investigación futura

La investigación que se propone a futuro está centrada en varias preguntas: i) ¿las reformas procesales son la clave para mejorar la calidad de la justicia?, ii) ¿es necesario hacer cambios normativos de lo procesal o se podría alcanzar un mejor rendimiento mediante prácticas institucionales y eficiencia judicial? iii) ¿cómo ha sido el fenómeno en otras reformas procesales, como la aplicada en la jurisdicción civil o la jurisdicción de familia?

Además, se podría analizar la cantidad y la calidad de ajustes o “parches” normativos que se le hayan aplicado a cada una de las reformas procesales, después de su entrada en vigencia; como lo puede ser el proyecto de ley sobre seguridad jurídica de las huelgas con respecto a la reforma procesal laboral.

Créditos

Insumos: *A 20 años de la reforma procesal penal: cambio en varios actos*, de Marco Feoli Villalobos; *A 10 años del Código Procesal Contencioso Administrativo*, de Aldo Milano Sánchez; *Primeros impactos de la reforma procesal laboral en la administración de justicia*, de Alfonso Carro; *Nuevas competencias del Poder Judicial asignadas por la legislación aprobada en el periodo de 1998 a 2018*, de Daniel Castillo Hidalgo y *El rol del Poder Judicial en el diseño y ejecución de las leyes*, de Ariana Macaya Lizano.

Borrador del capítulo:

Steffan Gómez Campos y José Mario Achoy Sánchez.

Edición técnica: Steffan Gómez Campos y Jorge Vargas Cullell.

Revisión y corrección de cifras:

Karen Chacón Araya y Gabriel Barrios Arias.

Actualización y procesamiento de datos:

Mario Herrera Rodríguez y Steffan Gómez Campos.

Visualización de datos y gráficos:

Steffan Gómez Campos y Mario Herrera Rodríguez.

Edición de textos y corrección de estilo:

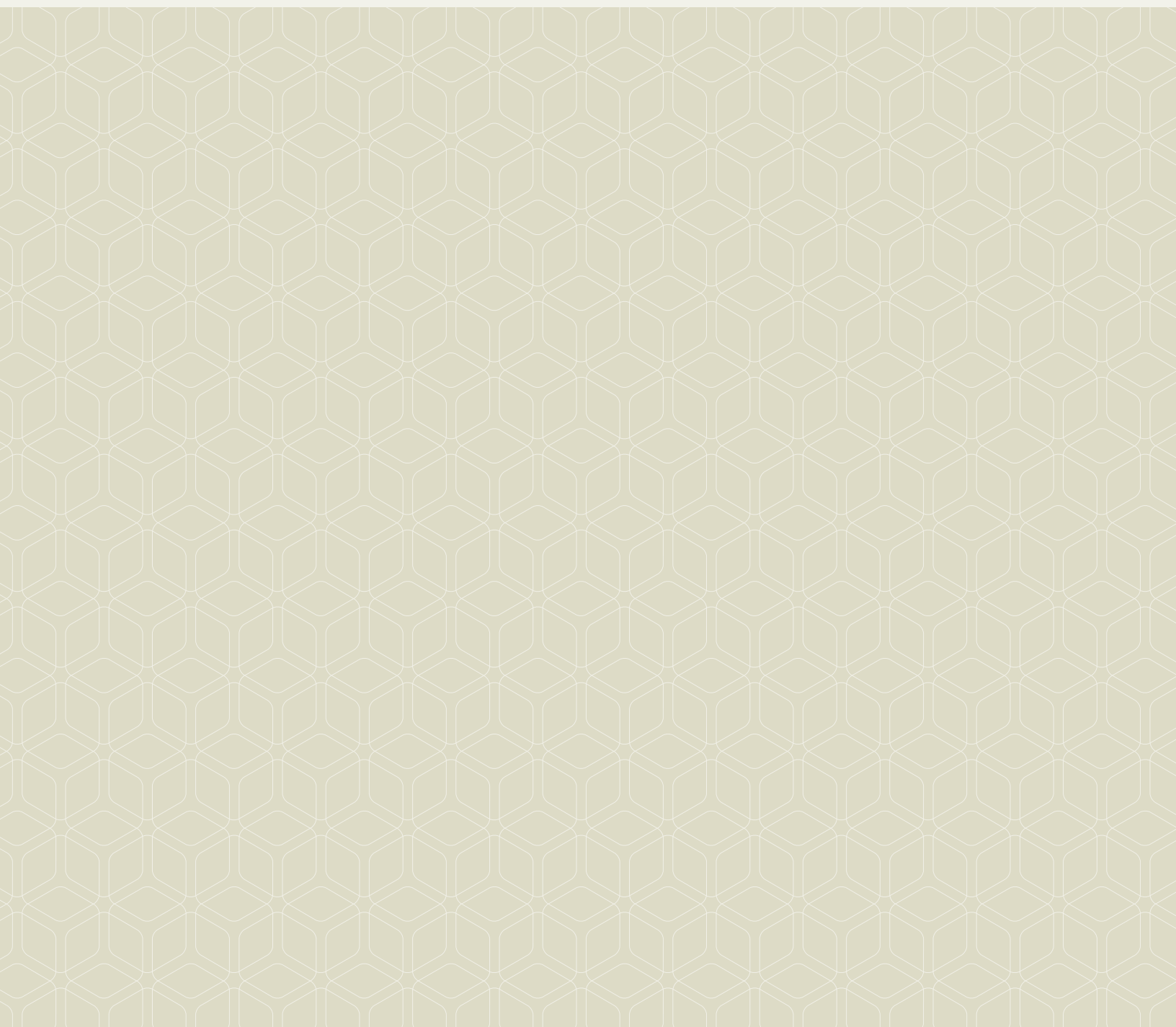
Alexandra Steinmetz Quirós

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar Fallas/ Insignia | ng.

Lectores críticos: Jorge Vargas Cullell, Ronald Alfaro Redondo, William Molinari Vilchez, María Estelí Jarquín Solís, Dirección de Planificación del Poder Judicial.

Participaron en los talleres de consulta: Aldo Milano, Alejandro Robles, Alejandro Torres, Alfredo Jones, Ana Briceño, Ana Luisa Meseguer, Ana Rodríguez, Ana Vargas, Andrés Grossi, Ariana Macaya, Bárbara Soto, Berny Solano, Carlos Herrera, Daisy Quesada, Daisy Quirós, Daniel Castillo, Daniel González, David Zeledón, Diego Brenes, Dixon Li, Edgar Quirós, Elena Gómez, Erick Alfaro, Erick Mora, Evelyn Solano, Fabián Arrieta, Francisco Antonio Pacheco, Gabriel Aguilar, Gabriela Picado, Georgina Carro, Guillermo Varas, Hernán Rojas, Ileana Sánchez, Jorge González, Jorge Leiva, Jorge Olaso, Jorge Quesada, Jorge Rodríguez, José Antonio Madrigal, José Arnoldo González, Juan Salas, Julia Varela, Katherine Madrigal, Kennia Alvarado, Lourdes Montenegro, Lucía Sánchez, Luis Diego Flores, Luis Guillermo Rivas, Luis Ortiz, Luis Porfirio Sánchez, Manrique Jiménez, Marco Feoli, María Londoño, María Lourdes Echandi, Marjorie Valenciano, Marvin Carvajal, Mayra Campos, Melissa Durán, Nacira Valverde, Orlando Aguirre, Paula Calderón, Rafael Segura, Ricardo Salas, Rodrigo Campos, Román Solís, Ronald Alfaro, Ronald Cortés, Rosibel López, Roxana Chacón, Salvador Campos, Sara Arce, Sergio Quesada, Silvia Calvo, Sonia Navarro, Steffan Gómez, William Molinari, Yamura Valenciano, Yara Elizondo y Yazmin Aragón.

Investigaciones de seguimiento



Capítulo 5

El Poder Judicial en su función administrativa

5

Hallazgos relevantes

Gobierno judicial

- En 2018 solo 10 de 120 temas tratados por la Corte se dedicaron a políticas judiciales, presupuesto, lineamientos generales, evaluación de la gestión; es decir, lo que en el estudio se denomina temas de nivel estratégico.
- Según los datos de 2018, las magistradas y los magistrados forman parte de 134 comisiones, sin variación desde 2014.
- De los temas tratados por la Corte, los principales se concentran en labores clásicas de administración, gestión de recursos y personal jurisdiccional.
- En 2017 se crearon diez grupos de trabajo de reformas urgentes al Poder Judicial, que planificaron un total de treinta propuestas en todas las mesas de trabajo. De estas, se han entregado veintiséis para su discusión, y al cierre de la edición de este Informe se han aprobado siete en Corte Plena.
- En 2018 el Poder Judicial contaba con 12.579 personas funcionarias, 687 más que en 2015.
- Siete de cada diez personas en la lista de elegibles cumplen con los requisitos mínimos esperados para funcionarios judiciales.
- En 2016, un total de 4.685 personas se capacitaron en actividades realizadas en la Escuela Judicial, cifra que disminuyó a 2.860 en 2018.
- La Unidad de Capacitación de la Defensa pública cubrió a un total de 681 personas en distintos programas durante 2018, mientras que la Unidad de Capacitación y Supervisión del Ministerio Público contó con un total de 184 personas en los cuatro cursos ofrecidos para fortalecer competencias.

Tribunal de la Inspección Judicial

Recursos humanos y financieros

- Para el 2018, el presupuesto real aprobado del Poder Judicial ascendió a 459.264,3 millones de colones; entre 2016 y 2018 aumentó en un 10%.
- Entre 2000 y 2018 la cantidad de jueces se incrementó en un 147%. Al 2018 se cuenta con veintiocho jueces por cada cien mil habitantes.
- Al 2018 se registra un total de 2.680 procedimientos disciplinarios, que se incrementaron entre 2005 y 2018 en un 117%.
- Los procedimientos por causas de oficio aumentaron de forma significativa, pasando de 43 registros en 2005 a 397 en 2018.

► Hallazgos relevantes

- Del total de procedimientos disciplinarios ingresados en primera instancia entre 2005 y 2018, se logró terminar un promedio de 1.565 casos y un porcentaje de conclusión que supera el 76% en todos los casos. En la segunda instancia, la tasa de éxito superó el 100% en 2016 y 2017, cuando se logró resolver más casos de los ingresados; en 2018 el porcentaje se redujo a 72,6%.
- La cantidad de sanciones impuesta por el TIJ ha tenido un comportamiento creciente en los últimos años: en 2005 se impusieron un total de 127 sanciones, durante el 2015 se incrementaron a 285 y en el 2018 correspondieron a 367.
- El total de quejas tramitadas por incumplimiento de deberes ha aumentado significativamente, pasando de 248 casos en 2005 a 1.591 en 2018.
- La cantidad de acciones de personal ha mostrado una tendencia ascendente, alcanzando su máximo en 2017 con más de 44.000 acciones de personal, las cuales incluyen ascensos, renovación de nombramientos, egresos y sustituciones.
- Entre 2010 y 2018 se duplicaron los nombramientos de un día, mientras que los nombramientos cuya duración es de entre de una semana y un mes han tendido a disminuir.
- Existen meses con una mayor cantidad de acciones de personal: enero, abril, julio y octubre; meses relacionados, en su mayoría, con periodos de vacaciones o festividades.
- Durante el período en estudio, 8.687 funcionarios han estado nombrados en condición de interinos.

Rotación del personal jurisdiccional

- Entre 2005 y 2017, en promedio se llevaron a cabo 619 ingresos anuales de personas al ámbito jurisdiccional.
- Entre 2014 y 2018 se presentaron 10.573 ingresos al ámbito jurisdiccional, de los cuales el 49% corresponden a puestos auxiliares, el 29% a técnicos y el 11% a jueces.
- Los nombramientos en propiedad han presentado una tendencia decreciente desde 2013, sin embargo, tuvieron valores importantes en 2010 y 2013, cuando se registraron 451 y 363 nuevos casos de ingreso al régimen.

CAPÍTULO 5

El Poder Judicial en su función administrativa

Introducción

En ediciones anteriores del *Informe Estado de la Justicia* se ha analizado la labor administrativa de las instancias que componen el Poder Judicial. Para esta edición se propone un capítulo de seguimiento orientado a monitorear las principales funciones administrativas que, mediante una gestión eficiente, ofrezcan soporte a las labores sustantivas de este poder. Otros dos realizarán el estudio de la función jurisdiccional y del rol político (capítulos 6 y 7).

El *Primer Informe Estado de la Justicia* documentó que en los años noventa se produjo una creciente separación de las funciones administrativas y las jurisdiccionales gracias a la creación o el reforzamiento de las instancias técnicas del gobierno judicial. Esto permitió mejorar la calidad del servicio, pues significó una disminución en la carga de trabajo de los jueces y los magistrados y las magistradas.

En el *Segundo Informe Estado de la Justicia* se profundizó en el tema del gobierno judicial y se constató que, si bien la desconcentración impulsada descargó a la Corte Suprema de una gran cantidad de asuntos que ahora conoce el Consejo Superior, algunos se mantienen; por ejemplo, los nombramientos de jueces superiores y jerarcas, los procedimientos disciplinarios, los convenios y algunas compras del conglomerado judicial, además de los temas estratégicos como la aprobación de los planes y presupuestos. Los análisis realizados concluyeron que ese tipo de labores siguen ocupando una parte importante del tiempo total de las magistradas y los magistrados, lo cual confirma que la administración es una tarea amplia y difícil, y que puede perjudicar el desempeño y el cumplimiento de los objetivos del Poder Judicial.

Los desafíos señalados en las dos primeras ediciones de este Informe se mantienen vigentes y muestran pocas modificaciones. En esta oportunidad, se actualizan algunos indicadores básicos, desde una perspectiva muy general y de mediano plazo, y únicamente se detiene para hacer patente algún cambio importante. Adicionalmente, se enfoca en analizar un aspecto puntual de la gestión del recurso humano: la alta rotación de personal, tema sobre el cual se desarrolló una nueva investigación.

El capítulo se divide en dos apartados principales. El primero incluye un pequeño conjunto de indicadores administrativos del Poder Judicial sobre los cuales se tiene datos desde 2005 y hasta el 2018. Específicamente, se analizan los datos de las acciones en cuanto a gobernanza judicial mediante los temas abordados por la Corte Suprema, la disponibilidad de recursos, los procesos de reclutamiento y selección, la formación continua del recurso humano, así como las labores del Tribunal de Inspección Judicial, que tiene a su cargo la aplicación del régimen disciplinario. Se incluye una sección corta dedicada a los avances alcanzados en cuanto a las propuestas de mejora del Poder Judicial, generadas por las diez comisiones de trabajo urgente.

En el segundo apartado se analiza la gestión del talento humano y se presentan los hallazgos sobre la alta rotación de personal dentro del Poder Judicial, uno de los principales desafíos que la institución debe corregir para mejorar la calidad de su gestión. Para ello, se utilizó una base de datos inédita, elaborada por la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial, la cual fue procesada y analizada, por el equipo de investigación del PEN para este Informe.

Resumen

Para la edición de este Tercer Informe se actualizó una selección de los principales indicadores en temas de gestión administrativa. Se identificaron cinco hallazgos principales que se suman a los desafíos que enfrenta el Poder Judicial.

En primer lugar, el seguimiento de los indicadores revela pocos cambios en materia de gobierno judicial. La Corte Suprema sigue asumiendo una serie de obligaciones, de las cuales una minoría se refiere a temas jurisdiccionales y de fondo (políticas judiciales, presupuesto, por ejemplo). Los datos indican que durante el 2018 el Consejo Superior atendió cerca de 95 temas rutinarios (personal, adquisiciones, disciplinario, etc.) mientras que la Corte se vio vinculada con 120 asuntos de la misma índole. Aún más, esta carga creció con la participación de los magistrados en distintas comisiones, por ejemplo, los diez grupos de reformas urgentes, y un incremento en los asuntos disciplinarios que tramitó esta instancia máxima.

En segundo lugar, la gestión del recurso humano registra un incremento de la cantidad de funcionarios y el presupuesto *per capita*, situación que ya de por sí requiere mayores gestiones y atención de las capacidades y el desarrollo profesional de las personas que trabajan para la institución. Los indicadores de reclutamiento y selección muestran niveles favorables en cuanto a la planificación de plazas, el cumplimiento del presupuesto de la Dirección de Gestión Humana y la efectiva colocación de plazas disponibles y aprobación del período de prueba. No obstante, se identificaron algunas deficiencias en el cumplimiento de requisitos mínimos de los candidatos elegibles, los costos por persona funcionaria y la duración de los procesos de selección desde que se publica la vacante. Esto último se da sobre todo para los nombramientos de personas funcionarias fuera de la carrera judicial.

Un tercer hallazgo muestra una disminución de los procesos de desarrollo profesional, inducción o formación continua, a pesar de la amplia variedad de programas y cursos que ofrece el Poder Judicial mediante la Escuela Judicial, la Unidad de Capacitación de la Defensa Pública, la Unidad de Capacitación y Seguimiento del Ministerio Público y la Sección de Gestión de la Capacitación de la Dirección de Gestión Humana. La cobertura de cursos en la Escuela Judicial se redujo en 2018, pese a que aumentó el porcentaje de matrícula en opciones virtuales. La descentralización de la oferta de cursos fuera de la zona central y la evaluación de impacto de las capacitaciones siguen siendo un pendiente importante para la institución.

Un cuarto hallazgo se desprende de la aplicación del régimen disciplinario, que tuvo más dinamismo en

el período analizado. Los datos muestran una creciente cantidad de procedimientos disciplinarios, pero al mismo tiempo una mejora en la tasa de respuesta por parte del Tribunal de Inspección, que logra terminar más casos de los que ingresan anualmente, sobre todo en los últimos años. Además, los resultados sugieren una tendencia hacia la utilización de sanciones más estrictas, tales como suspensión o revocatoria de nombramiento. Se aprobaron una serie de mejoras en cuanto a la nomenclatura y procedimientos que habían sido señalados como retos en los Informes anteriores del *Estado de la Justicia*. No obstante, persiste el reto de contar con un mejor registro estadístico y un adecuado seguimiento de los procesos asociados con corrupción, aspectos que mejorarían notablemente la capacidad preventiva y de alerta temprana en el Poder Judicial.

Finalmente, debe considerarse que el *Primer Informe Estado de la Justicia* reseñó cómo el recurso humano fue fundamental en la consolidación del Poder Judicial a lo largo del siglo, mientras que en la segunda entrega se detalló sobre los procesos de reclutamiento, selección y capacitación de sus funcionarios y funcionarias por la especificidad de sus competencias y su respectivo cumplimiento. En esta entrega, la investigación realizada por Solórzano (2019) suma un factor a la ecuación, pues los análisis realizados con movimientos de personal y la duración de los nombramientos revelan mucha variabilidad y plazos para respuesta cortos, que pueden generar complicaciones y desgastes en la gestión del talento humano y su trazabilidad.

Actualización de los indicadores de administración sugiere pocos cambios

Los Informes anteriores han abordado una serie de temáticas referidas a la función administrativa del Poder Judicial; sin embargo, como no todas son susceptibles de seguimiento, debido a que algunas registraron pocos cambios en el corto plazo y otras fueron el resultado de estudios específicos difíciles de replicar en cada edición, se seleccionó un conjunto de asuntos sobre los cuales se contaba con información actualizada hasta el 2018; se trata de temas fundamentales para contextualizar el desempeño del conglomerado judicial.

Poca desconcentración de tareas administrativas dificulta avances en temas sustantivos

Se entiende el gobierno judicial como la organización que permite la definición de políticas y lineamientos, así como el manejo de recursos por parte de las autoridades del Poder Judicial. La Constitución Política le asigna esa función a la Corte Suprema de Justicia (artículo 156). Sin embargo, en la actualidad

este no es el único actor relevante, aunque sí el más importante del conglomerado institucional: el área administrativa ha crecido en las últimas décadas, con la creación de entes especializados en los que la Corte delega algunas de sus competencias (recuadro 5.1).

No obstante, ha quedado en evidencia que, en la práctica, la desconcentración de funciones no se ha dado de manera efectiva, pues gran parte del tiempo y los recursos de la Corte Plena se dedican a temas administrativos no estratégicos y el Consejo Superior se encuentra sobrecargado, lo cual dificulta los apoyos que puede dar a la Corte y las reformas urgentes avanzan a un ritmo lento.

Asuntos administrativos concentran recursos de la Corte Plena

El ámbito administrativo está conformado por instancias que brindan apoyo a las restantes oficinas del Poder Judicial, entre ellas, las siguientes: Consejo Superior, Consejo de la Judicatura, Consejo de Personal, comisiones permanentes y especiales de magistrados, Secretaría General de la Corte, Contraloría de Servicios, Dirección Ejecutiva, departamentos y administraciones regionales, Tribunal de la Inspección Judicial, Auditoría Judicial, las direcciones de Planificación, Gestión Humana, Tecnología de Información, Prensa y Comunicación Organizacional, Oficina de Cooperación y Relaciones Internacionales, Unidad de Control Interno, Secretaría Técnica de Valores y la de Técnica de Género y Acceso a la Justicia (PEN, 2017).

Según las investigaciones desarrolladas para el *Segundo Informe Estado de la Justicia*, las tareas de la Corte, como ente principal y cabeza del conglomerado judicial, pueden clasificarse en tres niveles: estratégico, ejecutivo y administrativo (figura 5.1). Los datos de 2018 revelan una concentración de la Corte en las labores ligadas a los dos últimos niveles. De los 95 temas activos reportados para el 2018, solo 10 corresponden a temas sustantivos o de nivel estratégico. Los datos de las funciones administrativas de la Corte que se tenían para los años previos no son comparables, pues se referían únicamente a un muestreo de actas en años seleccionados. A partir del 2018, dicho indicador forma parte de los que el Poder Judicial actualiza para efectos de realizar este monitoreo en el Informe.

El gráfico 5.1 muestra los temas tratados por la Corte en 2018, según las actas de sus sesiones. Los datos arrojan una predominancia de los temas de gestión relacionados con contrataciones, asuntos presupuestarios, acciones de compra, entre otros. El siguiente grupo está compuesto por los temas relacionados con la presentación, revisión y aprobación de informes y protocolos, jubilaciones, nombramientos y aplicación del régimen disciplinario.

Recuadro 5.1

Funciones administrativas de la Corte según la Ley Orgánica del Poder Judicial

A partir de los cambios establecidos en la Ley Orgánica de 1993, se estableció un diseño institucional en el cual la Corte Plena, como cabeza del gobierno judicial, conservó algunas funciones administrativas (detalladas en el artículo 59 de la ley), las cuales se describen a continuación:

- Aprobar el proyecto de presupuesto del Poder Judicial.
- Promulgar reglamentos internos.
- Nombrar en propiedad a los miembros del Consejo Superior del Poder Judicial, los inspectores generales del Tribunal de la Inspección Judicial, los jueces de casación y los de los tribunales colegiados, el Fiscal General de la República, el director y el subdirector del Organismo de Investigación Judicial, el jefe y el subjefe de la Defensa Pública. También nombra a los suplentes respectivos.
- Conocer el informe anual del Consejo Superior del Poder Judicial.
- Ejercer el régimen disciplinario sobre sus propios miembros y los del Consejo Superior del Poder Judicial.
- Proponer a la Asamblea Legislativa la creación de despachos judiciales en los lugares y las materias que estime necesarios.
- Refundir dos o más despachos judiciales en uno solo, dividirlos o trasladarlos de sede, fijarles su competencia territorial y por materia o competencia especializada.
- Disponer cuáles comisiones de trabajo serán permanentes y designar a los magistrados que las integrarán.
- Incorporar al presupuesto del Poder Judicial, mediante modificación interna, todo el dinero que pueda percibir por liquidación o inejecución de contratos, intereses, daños y perjuicios, y por el cobro de los servicios de fotocopiado de documentos, microfilmación y similares. Este dinero será depositado en las cuentas bancarias del Poder Judicial.
- Fijar los días y las horas de servicio de las oficinas judiciales y publicar el aviso respectivo en el Boletín Judicial.

Fuente: PEN, 2017.

Figura 5.1

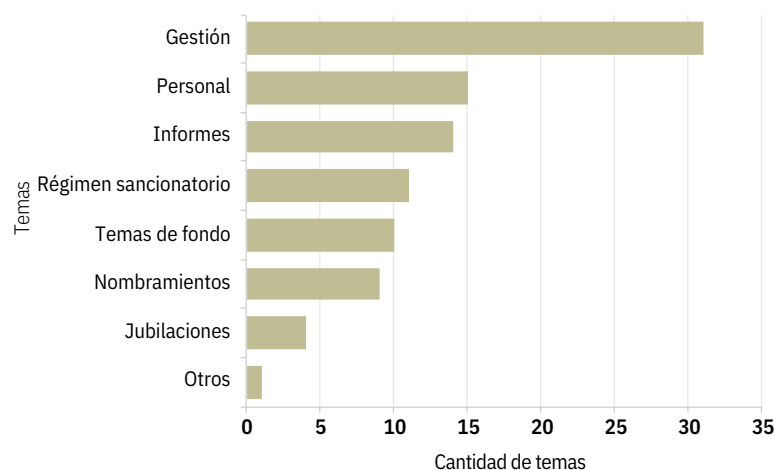
Clasificación de las funciones de la Corte Plena, según nivel

Nivel estratégico	Nivel ejecutivo	Nivel administrativo
Políticas, lineamientos y directrices generales que rigen el conglomerado judicial	Funciones normativas hacia lo interno, como los nombramientos, reglamentación y aplicación del régimen disciplinario	Tareas cotidianas de la administración activa y gestión de recursos institucionales

Fuente: Elaboración propia con base en PEN, 2017.

Gráfico 5.1

Temas tratados por la Corte Plena. 2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, 2019.

Los temas estratégicos constituyen la quinta categoría en la clasificación de asuntos tratados por la Corte. En esta categoría se incluyen los temas de consulta sobre proyectos de ley, aprobación de políticas judiciales, presupuesto, evaluación de la gestión, entre otros.

Al ser de orden más estratégico, se les pretendía dar prioridad con la Reforma Integral a la Ley Orgánica del Poder Judicial (Ley 7333) para la desconcentración de las labores administrativas de la Corte.

En el *Segundo Informe Estado de la Justicia* se constató que la creación del Consejo Superior contribuyó poco al descargo de las labores administrativas (PEN, 2017). Por un lado, el crecimiento de la institución ha generado un incremento de estas funciones en cantidad y complejidad. Por otro lado, el recargo se explica porque los magistrados y magistradas participan directamente en los distintos consejos y en la toma de decisiones que se da en cada uno de ellos (presiden el Consejo Superior, el de la Judicatura y el Laboral) y en las comisiones de trabajo, que encabezan o integran junto con otros funcionarios. Con distintos alcances, estas instancias gestionan recursos y dan lineamientos para áreas de trabajo muy importantes, labor que realizan con bastante independencia y en forma paralela a la Corte Suprema. Según los datos de 2018, hay 41 comisiones activas que dependen directamente de la Corte, 16 que dependen del Consejo Superior, 17 del Consejo de la Judicatura y 17 comisiones autónomas¹. Aunque no hay un listado de las personas que integran cada comisión, se registran casos de magistrados y magistradas que participan hasta en diez comisiones simultáneamente.

Se mantiene sobrecarga de trabajo en el Consejo Superior

El Consejo Superior tiene por objetivo alivianar la carga de trabajo de la Corte Plena, especialmente en temas administrativos; de hecho, al ser un órgano subordinado a la Corte, implicaba un traslado de competencias –que antes eran exclusivamente abordadas por el órgano de mayor jerarquía del conglomerado judicial– a uno que pudiera asumir y resolver dichas tareas a pesar de que la legislación no considere sus funciones de forma más específica. Ya para el 2015, se señaló que este órgano se encontraba saturado por una gran cantidad de asuntos, especialmente de tipo “microadministrativo” (PEN, 2017).

Al hacer una revisión de los informes anuales del 2016 y 2018², el panorama no se observa muy distinto para el Consejo Superior, en el tanto la cantidad de temas que se resuelven en dicha instancia supera sus capacidades de toma de decisiones. Pese a ello, se

¹ Esta lista fue actualizada y revisada en el marco del grupo de trabajo 8 de reformas urgentes, y sirvió como insumo para la propuesta de Gobierno Judicial Corporativo. Del total 134 comisiones, hay 43 inactivas. La lista completa puede consultarse en: <https://unmejorj.poder-judicial.go.cr/images/Documentos/Anexo5-Listado-de-Comisiones-Existentes.pdf>

² En el análisis no se incluyen los datos del 2017, ya que el Informe Anual del Consejo Superior de ese año no se encuentra disponible en la página web del Poder Judicial.

muestran algunas leves disminuciones en su carga de trabajo. En el último año, durante las cien sesiones efectuadas, se tomó un total de 8.113 acuerdos, lo cual implica que en promedio deberían abordarse 81 acuerdos por sesión. Esto supone una dificultad para lograr que cada uno de los acuerdos sea tratado en el tiempo y forma requeridos.

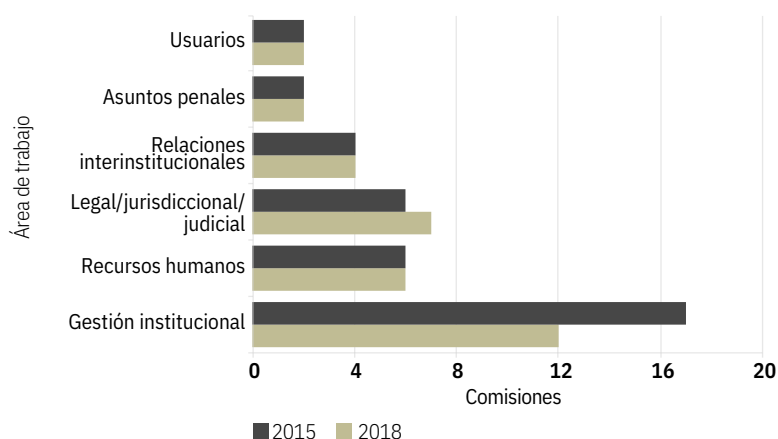
Entre las funciones que demandan una mayor cantidad de tiempo por parte del Consejo Superior se mencionan, entre otras, la participación de sus miembros en diferentes comisiones a nivel institucional. En el 2015, por ejemplo, se participó en un total 37 comisiones de trabajo; para el 2018 se reportó una leve disminución, pues se pasó a 33 espacios de trabajo, pero se mantiene una concentración en los temas de gestión institucional (gráfico 5.2). En este conteo no se incluyeron los diez grupos de trabajo de reformas urgentes al Poder Judicial, en donde también participaron miembros del Consejo Superior.

Una parte muy importante de la carga de trabajo que recibe el Consejo Superior corresponde a los procesos disciplinarios que son conocidos por este órgano como segunda instancia. Para el año 2018, sin embargo, se observó una disminución importante –del 67,8%–, en la cantidad de casos atendidos que fueron enviados por el Tribunal de la Inspección Judicial, que pasó de 1.550 asuntos en 2016, a 498 en 2018 (gráfico 5.3).

Por otra parte, si se observa el resto de los asuntos que son atendidos por el Consejo Superior, pero sin tomar en cuenta los procedimientos disciplinarios, no en todos los temas se exhibe una tendencia similar. Así, en los que están asociados a la compra de bienes y servicios, particularmente aquellos que han sido enviados desde la Proveeduría del Poder Judicial, se registra una disminución más pronunciada (gráfico 5.4). En otros casos, como los informes enviados por la Dirección de Planificación, se ha producido un aumento relevante, lo cual es muy significativo considerando que este tipo de asuntos hace referencia a elementos que implican una revisión más profunda y, por ende, un mayor tiempo para ejercer esta actividad sustantiva, lo que supone una carga de trabajo considerable. Finalmente, otros temas como los informes enviados desde la Auditoría Interna han mostrado escasas variaciones durante el período de estudio.

► Gráfico 5.2

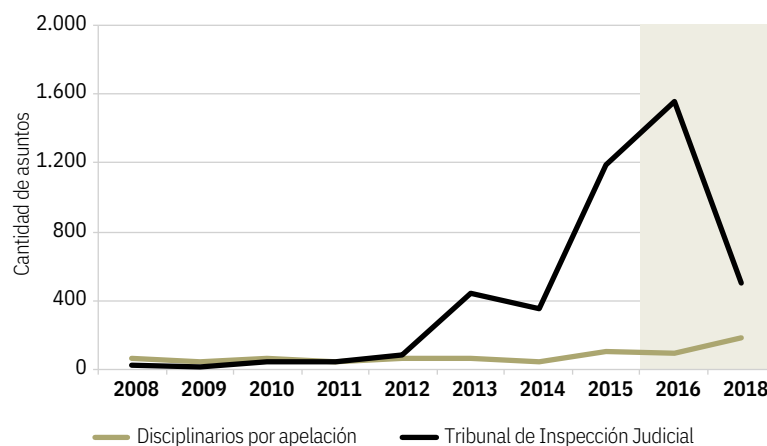
Número de comisiones en las que participan los y las integrantes del Consejo Superior, según áreas de trabajo. 2015 y 2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, varios años.

► Gráfico 5.3

Cantidad de asuntos disciplinarios conocidos por el Consejo Superior, según la oficina que los envía. 2008-2018^{a/}

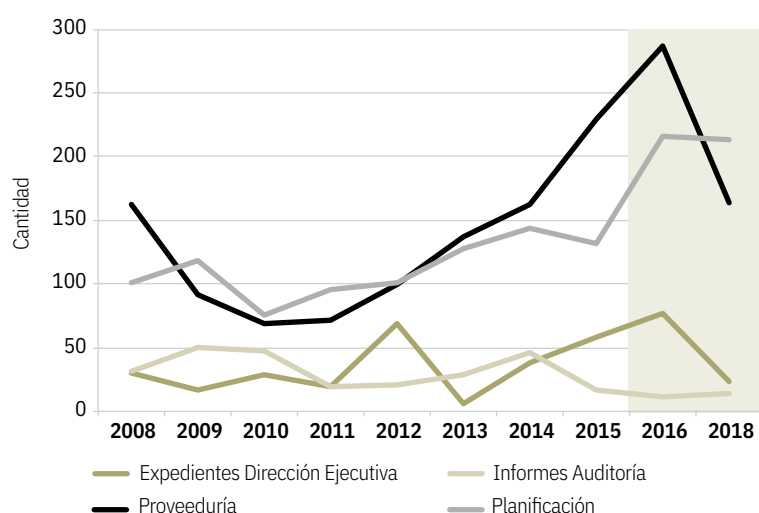


a/La zona sombreada corresponde al período que se está actualizando para el presente informe. El Informe de labores del Consejo Superior del año 2017 no se encontraba disponible en la página web del Poder Judicial al momento de la redacción de este Informe, por lo que no fue posible incluir el dato.

Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, varios años.

Gráfico 5.4

Cantidad de asuntos conocidos por el Consejo Superior, según la oficina que los envía, excluyendo casos disciplinarios. 2008-2018^{a/}



a/La zona sombreada corresponde al período que se está actualizando para el presente Informe. El Informe de labores del Consejo Superior del año 2017 no se encontraba disponible en la página web del Poder Judicial en el momento de la redacción de este Informe, por lo que no fue posible incluir el dato.

Fuente: Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, varios años.

Cuadro 5.1

Estado de los productos propuestos en cada comisión de reformas urgentes al Poder Judicial

Comisiones	Productos		
	Propuestos	Entregados	Aprobados
Establecimiento de la Carrera Fiscal y requerimientos en la presentación del informe anual del Fiscal General	2	2	1
Reforma a la carrera judicial	3	3	0
Carrera de la Defensa pública	2	2	0
Inicio y procedimiento para un diálogo permanente con la sociedad civil	3	3	0
Selección de Magistrados y Magistradas con garantía de independencia e idoneidad técnica y ética	3	3	0
Evaluación del desempeño	3	3	1
Reforma régimen disciplinario	7	7	3
Protocolos de conducta para el personal judicial	2	2	2
Plan de reforma integral y estructural al proceso penal y lucha contra la corrupción	4	0	0
Plan para concentrar a Corte en aspectos macro de gobierno y definición de políticas generales	1	1	0

Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, 2020b.

Un mejor Poder Judicial: mesas de trabajo urgente

En 2017, la Corte Plena aprobó una propuesta con el fin de implementar “determinadas medidas puntuales en aras de modernizar el Poder Judicial y fortalecer los parámetros que garantizan su independencia y correcto funcionamiento” (Poder Judicial, 2020b). Estas áreas se constituyeron en mesas urgentes de trabajo y cada una propuso una serie de mejoras en diez áreas estratégicas (cuadro 5.1).

Para el cierre del proceso de elaboración de este Informe, y mediante la información disponible en la página web³, se contabilizan treinta productos propuestos en todas las mesas de trabajo. Del total se han entregado veintiséis para su discusión en Corte, y se han aprobado siete. Entre los productos aprobados se encuentra la Ley para la Carrera Fiscal del Ministerio Público, que regula procedimientos de reclutamiento, selección, nombramiento y promoción. El documento se encuentra en la agenda de la Asamblea Legislativa.

El resto de los productos aprobados son: Reglamento del sistema de la evaluación y rendición de cuentas, Guía General Procedimiento Disciplinario Administrativo en el Poder Judicial, Reglas prácticas para el ejercicio del régimen disciplinario por la Corte Plena, Código de Ética Judicial, Proyecto de reglamento “Regulación para la prevención, identificación y la gestión adecuada de los conflictos de interés en el Poder Judicial” y Divulgación pedagógica de los “Principios de Bangalore sobre la conducta judicial”.

3 Para más información visitar el sitio: <https://unmejorpj.poder-judicial.go.cr/>

Dictamen

Las funciones rutinarias asignadas a la Corte Plena constituyen la mayoría de los asuntos que conoce este órgano en cada una de sus sesiones. La existencia del Consejo Superior ha contribuido a descargar labores administrativas, pero los resultados han sido insuficientes. El crecimiento del número de comisiones consume tiempo y recursos de la Corte, en detrimento de su función estratégica.

Se incrementa la disponibilidad de recursos humanos y financieros

El Poder Judicial cuenta con recursos para desarrollar las funciones que le corresponden. Tal como se indicó en las ediciones anteriores, el presupuesto real del Poder Judicial muestra una tendencia creciente con una única reducción entre 2003 y 2004. Entre 2000 y 2018 el presupuesto real se incrementó en un 265%, mientras que entre 2016 y 2018 aumentó en un 10%, debido a la creación de entes especializados y la implementación de reformas procesales en las materias civil y laboral. Para el 2018, el presupuesto real aprobado ascendió a 459.264,3 millones de colones (gráfico 5.5).

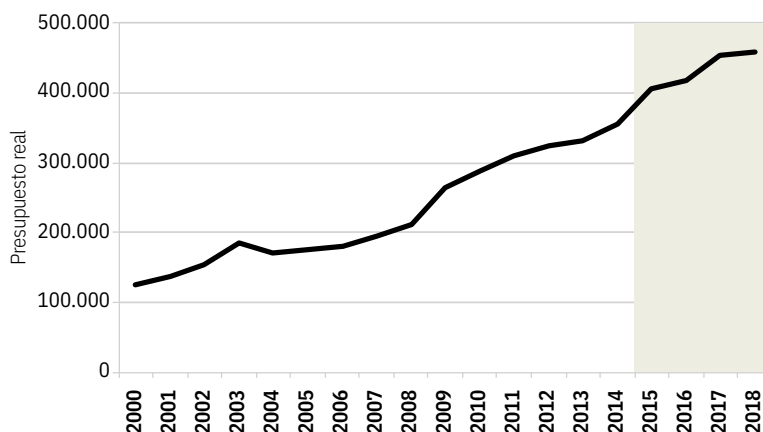
Los costos reales por funcionario, calculados mediante la razón entre presupuesto real ejecutado y cantidad total de personal que labora en el Poder Judicial cada año, muestran un comportamiento creciente entre 2008 y 2017: pasaron de 20 millones de colones por funcionario, a 35,4 millones de colones. Esta cifra, en 2018, se redujo ligeramente a 34,2 millones de colones por funcionario (gráfico 5.6).

La labor de gestión del recurso humano se vuelve aún más importante en un contexto de crecimiento de la planilla. Así, aunque la tendencia general es creciente, muestra aumentos diferenciados entre un año y otro (gráfico 5.7). Entre 2015 y 2018, la cantidad de funcionarios se incrementó en 687 personas y la cifra total, si se compara con los datos del año 2000, sufrió un aumento notorio, pues se ha más que duplicado. Para el último año disponible, el Poder Judicial contaba con 12.579 servidores y servidoras judiciales.

Es preciso mencionar que los principales incrementos en el personal se han concentrado en los puestos administrativos y auxiliares, y que parte de estos puestos dan soporte a las funciones sustantivas del Poder Judicial. Para el período comprendido entre 2008 y 2018, se observa un incremento importante en la cantidad de personas contratadas como defensores ordinarios y extraordinarios, que pasaron de 275 puestos en 2007, a 575 en 2018.

Gráfico 5.5

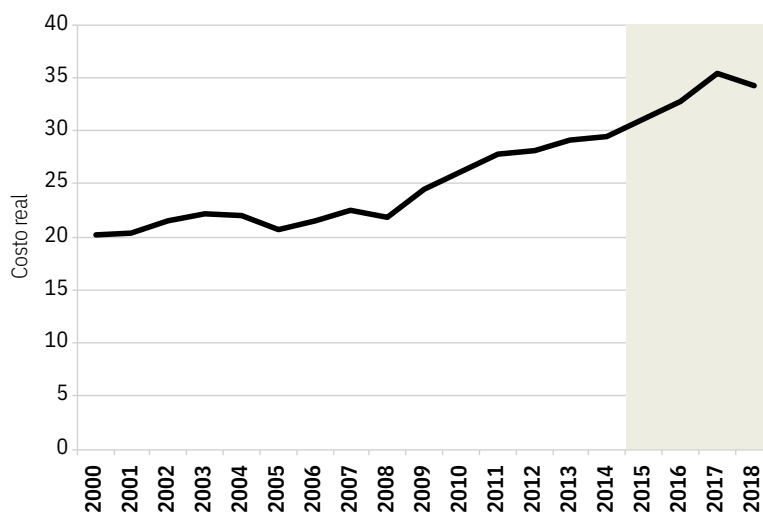
Evolución del presupuesto real^{a/} asignado al Poder Judicial. 2000-2018
(millones de colones constantes)



a/ Cifras deflactadas con el índice de precios al consumidor (IPC), base 2015. La zona sombreada corresponde al período que se está actualizando para el presente informe.
Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, varios años.

Gráfico 5.6

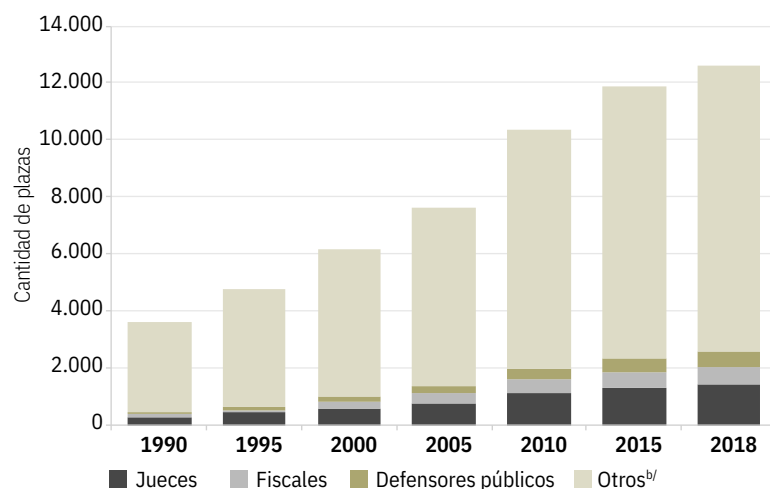
Costo real^{a/} por funcionario en el Poder Judicial. 2000-2018
(millones de colones constantes)



a/ Cifras deflactadas con el índice de precios al consumidor (IPC), base 2015. La zona sombreada corresponde al período que se está actualizando para el presente informe.
Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, varios años.

Gráfico 5.7

Distribución de plazas en el Poder Judicial, según tipo^{a/}



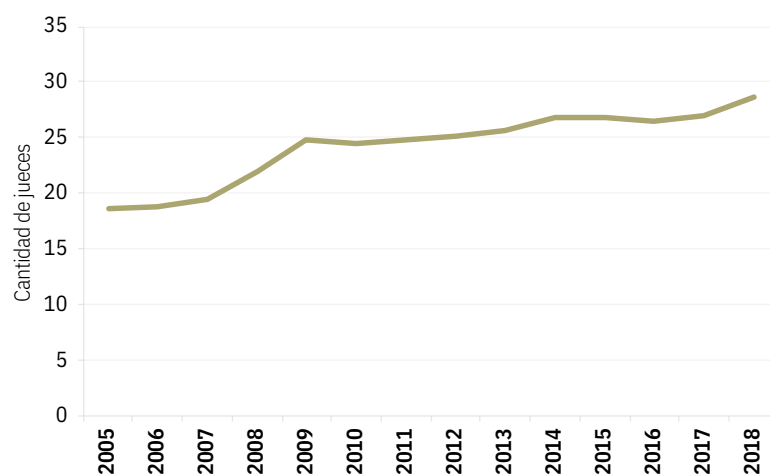
a/ Para el periodo 1990-2000, la cantidad de jueces se refiere solo a plazas ordinarias; del 2001 en adelante se incluyen también las extraordinarias. En el caso de los fiscales y defensores públicos, el periodo 1990-2002 se refiere solo a puestos ordinarios y del 2003 en adelante se incluyen los extraordinarios. Para el resto de los cargos, las plazas extraordinarias se contabilizan a partir del año 2004.

b/ La categoría "otros" incluye funcionarios y funcionarias auxiliares y administrativos.

Fuente: Elaboración propia con información del Poder Judicial, 2020c.

Gráfico 5.8

Cantidad de jueces y juezas por cada cien mil habitantes. 2005-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, 2020c.

La cantidad de puestos para jueces es la segunda categoría con un mayor aumento durante el período analizado. Así, entre 2000 y 2018, este rubro se incrementó en un 146,9% y según el mismo reporte, pero en 2015, la cifra total creció en 139 personas funcionarias –en términos absolutos-. Este crecimiento provoca una mejora en el total disponible por cada cien mil habitantes (gráfico 5.8). Desde 2010 la proporción era de 25 por cada cien mil habitantes, pero en 2018 esta cifra aumentó a 28, lo que implica una mayor disponibilidad de personal calificado para cumplir la función jurisdiccional y dar una respuesta más eficiente a las necesidades de la población en materia judicial. Otros datos relacionados con la cantidad de casos por juez y las resoluciones se analizarán con detalle en el capítulo 6.

Dictamen

Se registra un aumento en la disponibilidad de recursos financieros y humanos, ya que el presupuesto y la cantidad de contrataciones en todos los puestos experimentaron un incremento en términos reales. Esta situación representa una oportunidad para mejorar la gestión y los resultados en la administración de la justicia, pues se cuenta con más insumos para asegurar un adecuado funcionamiento del conglomerado de Justicia. Resalta el incremento de la cantidad de jueces por habitante.

Mejora en indicadores del proceso de reclutamiento y selección de personal

El recurso humano es el principal insumo para desempeñar las labores sustantivas del Poder Judicial; por lo tanto, es preciso contar con procesos claros, expeditos y eficientes que permitan contratar personal nuevo y sustituir de manera pronta el que abandona la institución. El *Segundo Informe Estado de la Justicia* documentó que la Dirección de Gestión Humana se encontraba recargada por una gran cantidad de labores que retrasan el reclutamiento y los esfuerzos para avanzar en materia de evaluación.

La información actualizada para esta edición permite dar seguimiento al proceso y evaluar su calidad, gracias a una serie de indicadores definidos en conjunto con las autoridades del Poder Judicial⁴. A continuación, y a fin de apreciarlos más detalladamente, se presentan los datos de los procesos de reclutamiento de forma separada: indicadores por funcionarios (en general) e indicadores referidos a jueces.

⁴ Los datos se separan para jueces que se agrupan en la categoría de carrera judicial y para el resto de los funcionarios en una categoría general.

El proceso de reclutamiento y selección de funcionarios y funcionarias muestra un alto cumplimiento de la planificación del recurso humano, lo que indica que casi todas las plazas nuevas creadas terminaron con algún nombramiento (cuadro 5.2). Los datos de cumplimiento del presupuesto destinado a estas labores no están disponibles para 2016 y 2017, sin embargo, para el 2018 solo se ejecutó el 77% del presupuesto asignado a reclutamiento y selección de personal. Al respecto, la Dirección de Planificación indicó que el presupuesto restante no pudo ser ejecutado, pues la entrada en vigor de ley de Creación de la Jurisdicción Especializada en Delincuencia Organizada se prorrogó (Dirección de Planificación, 2019). Los costos de selección y reclutamiento se incrementaron entre 2016 y 2018 en 48.636 colones por funcionario.

Por otro lado, se registra una reducción de cinco meses en los procesos de selección de puestos policiales, que es el puesto que requiere mayor tiempo desde el reclutamiento hasta la selección. Hay una reducción leve en la cantidad de personas que superan el período de prueba como porcentaje de las nuevas contrataciones de cada año. Pese a esta reducción, la calidad del indicador, referido a cumplimiento de la planificación del recurso humano, se mantiene en niveles óptimos; esto quiere decir que prácticamente todas las personas permanecen en el puesto después del período de prueba (cuadro 5.2).

Aunado a lo anterior, se tiene que alrededor de un 70% de las personas funcionarias incluidas en la lista de elegibles cumplen con los requisitos mínimos esperados del concurso en cuestión. Este tema de la preparación previa se abordó con mayor profundidad en el *Segundo Informe del Estado de la Justicia* y fue señalado como uno de los principales desafíos en materia de calidad del recurso humano.

A partir del análisis de los datos sobre el recurso humano que da soporte a la función jurisdiccional del Poder Judicial, se pueden señalar algunas diferencias respecto a las cifras de reclutamiento y selección del resto de los funcionarios. Si bien la cantidad de jueces y juezas contratados ha sufrido un incremento paulatino (gráfico 5.9) y esto supondría mayor complejidad en los procesos de reclutamiento, los indicadores revelan resultados más favorables, pues la contratación, pese a que contempla menos candidatos elegibles, es más expedita y menos costosa.

Los datos del cuadro 5.3 muestran una mejora en la planificación de las necesidades del recurso humano, pues en 2018 se nombró un 82% de las plazas nuevas disponibles para ese año. En 2017 y 2018 se ejecutó más del 96% del presupuesto destinado para este fin, mientras que los costos por candidato sufrieron una disminución de más de 91.000 colones corrientes entre 2016 y 2018.

► Cuadro 5.2

Indicadores de resultado del proceso de reclutamiento y selección del personal del Poder Judicial. 2016-2018

Indicador	2016	2017	2018
Porcentaje de cumplimiento de la planificación del recurso humano ^{a/}	99,0	100,0	95,0
Porcentaje de cumplimiento del presupuesto asignado a las actividades de reclutamiento y selección ^{b/}			77,0
Costo del proceso de reclutamiento y selección por candidato (colones) ^{c/}	526.057	545.626	574.693
Duración de los procesos de selección			
Puestos policiales	15 meses	12 meses	10 meses
Auxiliar de seguridad	8 meses	8 meses	8 meses
Puestos gerenciales	3 meses	3 meses	3 meses
Profesionales	3 meses	3 meses	3 meses
Calidad del proceso de selección (porcentaje) ^{d/}	100,0	98,0	98,0
Preparación de los candidatos que participan en los procesos de reclutamiento y selección (porcentaje ^{e/})	71,0	66,0	71,0

a/ Porcentaje de plazas nuevas nombradas del total de plazas nuevas.

b/ Presupuesto ejecutado como porcentaje del presupuesto planeado.

c/ Costo total en colones del proceso de selección dedicado a recurso humano y prensa entre el total de personas contratadas.

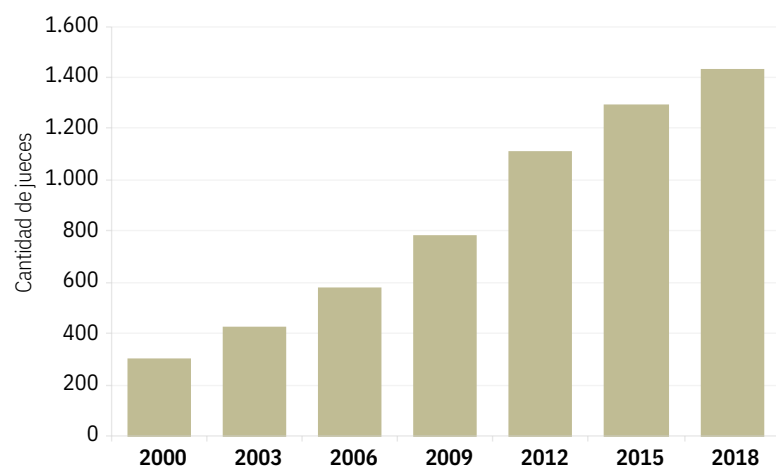
d/ Porcentaje de personas que aprueban el período de prueba del total de nuevos nombramientos.

e/ Porcentaje de candidatos en la lista de elegibles del total de candidatos que cumplen con los requisitos mínimos.

Fuente: Elaboración propia con información del Poder Judicial, 2019.

Gráfico 5.9

Cantidad total de jueces y juezas en años seleccionados. 2000-2018



Fuente: Elaboración propia con información del Poder Judicial, 2020c.

Los procesos de selección de jueces tardan 1,25 meses sin variación desde 2016. En específico, se constató que casi el 100% de los candidatos y candidatas elegibles cumplen con los requisitos mínimos al iniciar el reclutamiento y que todos logran superar el proceso de prueba.

Dictamen

La disponibilidad de indicadores objetivos sobre el proceso de reclutamiento y selección de personal permite brindar un panorama más claro sobre su desempeño. Los datos muestran un buen cumplimiento de los indicadores para la selección de jueces y juezas, pero puntajes más bajos en la planificación de los procesos de selección para el resto de las personas funcionarias. Para los puestos que no aspiran a carrera judicial, los costos se han incrementado en los últimos tres años, pero ha habido pocas mejoras en términos de la duración de los procesos de contratación. El principal reto sigue siendo encontrar candidatas y candidatos con un perfil que cumpla los requerimientos mínimos solicitados.

Cuadro 5.3

Indicadores de resultado de los procesos de reclutamiento y selección para nombramiento de jueces. 2016-2018

Indicador	2016	2017	2018
Porcentaje de cumplimiento de la planificación del recurso humano ^{a/}	63,0	61,0	82,0
Porcentaje de cumplimiento del presupuesto asignado a las actividades de reclutamiento y selección ^{b/}		0,98	0,96
Costo del proceso de reclutamiento y selección por candidato (colones) ^{c/}	617.836	634.920	526.456
Duración de los procesos de selección	1,25 meses	1,25 meses	1,25 meses
Calidad del proceso de selección (porcentaje) ^{d/}	100,0	99,0	100,0
Preparación de los candidatos que participan en los procesos de reclutamiento y selección (porcentaje) ^{e/}	99,0	97,0	99,0
Cantidad de candidatos elegibles	307	205	236

a/ Porcentaje de plazas nuevas nombradas del total de plazas nuevas.

b/ Presupuesto ejecutado como porcentaje del presupuesto planeado.

c/ Costo total en colones del proceso de selección dedicado a recurso humano y prensa entre el total de personas contratadas.

d/ Porcentaje de personas que aprueban el periodo de prueba del total de nuevos nombramientos.

e/ Porcentaje de candidatos en la lista de elegibles del total de candidatos que cumplen con los requisitos mínimos.

Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, 2019.

Se reduce la cobertura de las actividades de formación continua y desarrollo profesional

Una vez superada la fase de reclutamiento y selección de personal, las personas contratadas inician el proceso de inducción, el cual es de suma importancia pues, como su nombre lo indica, introduce al personal en la nueva cultura organizacional y les provee los primeros conocimientos sobre las especificidades técnicas del puesto que desempeñarán al finalizar la etapa de prueba. La cobertura, sin embargo, mostró una reducción entre 2016 y 2018; así por ejemplo, del total de personas elegidas para plazas nuevas en 2018, solamente el 8,8% completó su inducción de manera exitosa, porcentaje que contrasta con el 24% registrado en 2016⁵. Al respecto, se indicó que el descenso obedece a una decisión institucional de eliminar las plazas dedicadas a la inducción (Dirección de Planificación, 2019).

Se tiene, además, que del total de personas que se encuentran en período de prueba para un nombramiento en propiedad por primera vez, un 55,3% logró completar el proceso de inducción técnica en 2016, pero la cifra disminuyó a 7% en 2018. Esta caída en la cobertura se debe a que el Programa de Inducción sufrió un recorte presupuestario, el cual se reflejó en una reducción de plazas para impartir el curso en abril de 2018. Esto provocó que, de las tres etapas del programa, se implementara solo la segunda (Poder Judicial, 2020a).

Los procesos de capacitación y formación continua se llevan a cabo mediante la Escuela Judicial; además, la Unidad de Capacitación de la Defensa Pública, la Unidad de Capacitación y Seguimiento del Ministerio Público y la Sección de Gestión de la Capacitación de la Dirección de Gestión Humana desarrollan cursos y capacitaciones para grupos específicos. Sobre este tema, el Informe anterior señaló la necesidad de aumentar la virtualidad de la oferta disponible y no concentrar las actividades de formación y desarrollo profesional dentro del área metropolitana, desafíos que continúan vigentes (PEN, 2017).

Las actividades de capacitación para el área jurisdiccional se atienden mediante la Escuela Judicial, cuyo programa de Formación Inicial para Aspirantes a la Judicatura está dirigido a quienes ingresan a la carrera judicial y requieren fortalecimiento en áreas específicas de su formación inicial. Anualmente, la Escuela

► Cuadro 5.4

Cantidad de actividades de capacitación en competencias detectadas como débiles o vacíos en los puestos de juez 1, fiscal auxiliar y defensor, según instancia. 2016-2018

Instancia	2016	2017	2018
Escuela Judicial	2	2	2
Unidad de Capacitación y supervisión del Ministerio Público	1	2	4
Unidad de Capacitación de la Defensa Pública	3	4	4

Fuente: Elaboración propia con información del Poder Judicial, 2019.

Judicial realiza dos programas en esta línea, con un promedio de 28 a 31 personas (Poder Judicial, 2019). Por su parte, la Unidad de Capacitación y Supervisión del Ministerio Público ha aumentado la cantidad de actividades que realiza, pasando de una en 2016, a cuatro en 2018, mientras que la Unidad de la Defensa Pública realizó entre tres y cuatro actividades al año (cuadro 5.4).

El cuadro 5.5 muestra la cantidad de personas cubiertas por las actividades de capacitación realizadas por la Escuela Judicial entre 2016 y 2018, según el programa específico. Tal y como se observa en el cuadro, la mayor cantidad de personas se concentra en la oferta de especialización, actualización y técnicos judiciales; además, se da una reducción en el número total de personas capacitadas, principalmente por el rubro de actualización.

Los datos sobre la cantidad de personas alcanzadas por las capacitaciones no son suficientes para lanzar conclusiones respecto a la efectividad de estas actividades, más allá de la cobertura de personal, que constituye, en todo caso, un indicador limitado, pues no se puede individualizar para evitar el doble o triple conteo de una misma persona que ha llevado varios cursos o actividades. La Escuela Judicial incursionó desde hace unos años en la evaluación de los cursos, para lo cual se creó una unidad específica. En el 2018, particularmente, se reportó una única evaluación de resultados de un programa de capacitación.

Además, la Escuela Judicial realiza capacitaciones mediante tres programas:

5 Los cálculos se refieren a las personas que al 26 de abril del 2019 tienen aprobado el curso de Inducción virtual, según el Departamento de Gestión Humana. Se interpreta como "puestos nuevos" aquellos que fueron creados durante el periodo de análisis de este estudio. No se contemplan las personas nuevas que ocuparon puestos ya creados o las personas (no de nuevo ingreso) que ocuparon un puesto diferente a cualquier otro que venían desempeñando. Oficio del 13 de febrero de 2020 de la Dirección de Planificación.

► Cuadro 5.5

Personas capacitadas por la Escuela Judicial, según programa. 2016-2018

Programa	2016	2017	2018
Formación inicial	52	0	81
Formación general básica	46	59	620
Especialización	127	221	
Actualización ^{a/}	3.328	1.608	1.800
Técnicos judiciales	491	385	225
Desarrollo institucional	137	87	
Extensión	504	665	134
Total	4.685	3.025	2.860

a/ Para 2018 se suman los datos del Programa de Actualización y el Programa de Actualización Reformas Procesales.

Fuente: Elaboración propia con información del Poder Judicial, varios años.

► Cuadro 5.6

Cantidad de personas que recibieron capacitación en la Unidad de Defensa Pública, según programa. 2016-2018

Instancia	2016	2017	2018
Programa básico de formación inicial para defensores públicos	93	113	132
Programa de actualización para el personal de la Defensa Pública	314	119	349
Programa de especialización para defensores públicos	297	133	148
Actividades de capacitación regionales	154	68	52

Fuente: Elaboración propia con información del Poder Judicial, 2019.

- Programa de especialización para jueces, juezas y supernumerarios en temas de derecho penal juvenil, familia, justicia restaurativa, civil, resolución alterna de conflictos, penal, tránsito, agrario, laboral, contencioso y un programa académico sobre acceso a la justicia. Este programa cubre alrededor de 25 a 50 personas por subprograma.
- Programa de actualización en la Sede Central dirigido a letrados, defensores, fiscales y personal del departamento de Ciencias Forenses y Medicina Legal en materias de derechos humanos, sexuales y reproductivos, género y lenguaje inclusivo. Participan en este programa entre 15 y 64 personas por subprograma.

- Programa de nivelación general básica para jueces y juezas en período de prueba. Cuenta con un promedio de 20 personas por subprograma en temas como valoración probatoria, manejo de audiencias, soluciones alternas y razonamiento y argumentación.

Adicionalmente, la Escuela Judicial realizó un taller sobre enfoques pedagógicos en las carreras de Derecho de distintas universidades que gradúan profesionales en la materia (Dirección de Planificación, 2020). Este hecho resulta relevante pues en el Informe anterior se habían detectado importantes deficiencias en la formación inicial de quienes aspiraban a ingresar en la carrera judicial; el trabajo con las universidades, en ese sentido, puede ayudar a solventar dichas deficiencias en el futuro.

De manera similar, la Unidad de Defensa Pública divide sus labores de formación y capacitación en cuatro programas que se detallan en el cuadro 5.6. La población participante varía cada año. El programa básico y el de especialización se concentran en la formación de defensores públicos, mientras que el programa actualización cubre también al personal administrativo de la unidad de investigación y a técnicos jurídicos (Poder Judicial, 2020). Como se observa en el cuadro, las actividades regionales presentan los números más bajos de participantes, lo cual remite al desafío señalado en la edición anterior del *Informe Estado de la Justicia*, respecto a la necesidad de desconcentrar la formación para poder llegar a regiones ubicadas fuera de la GAM.

La Unidad de Capacitación de la Defensa pública ha identificado competencias débiles y ha desarrollado una oferta de cursos para contrarrestarlas. Algunos ejemplos⁶ son:

- Curso sobre monitoreo en centros de detención, dirigido al ámbito profesional.
- Curso sobre reformas legales y litigio estratégico, dirigido al personal profesional.
- Curso sobre manejo de hojas de cálculo para la elaboración de informes, dirigido a profesionales.
- Curso de medios de impugnación, dirigido a la Unidad de asistentes jurídicos.
- Curso sobre ética y valores en la Defensa Pública, dirigido a los asistentes.
- Curso sobre el aporte de la investigación al proceso laboral, dirigido a la Unidad de Investigación.

⁶ Se trata de cursos que se ofertaron entre 2016 y 2018 (no refieren a cursos anuales).

Dictamen

La formación inicial y continua es fundamental para las personas funcionarias del Poder Judicial. En el 2018 se redujo considerablemente la oferta y la población cubierta, especialmente en el curso de inducción que se brinda al culminar el periodo de prueba. La cantidad de personas capacitadas por la Escuela Judicial en el periodo 2016-2018 (suponiendo que no hay matrículas duplicadas de una misma persona) se redujo en un 61%. Las capacitaciones en órganos auxiliares tienen una oferta formativa más limitada y concentrada en la identificación de necesidades mediante competencias débiles o vacíos de formación.

Aumenta la aplicación del régimen disciplinario

El régimen disciplinario del Poder Judicial, según la Ley Orgánica del Poder Judicial 1993 (LOPJ), es ejercido por el Tribunal de la Inspección Judicial (TIJ), pero la LOPJ otorga facultades en este ámbito a seis instancias más, a las que se suman tres oficinas especializadas que, en la práctica, también lo aplican.

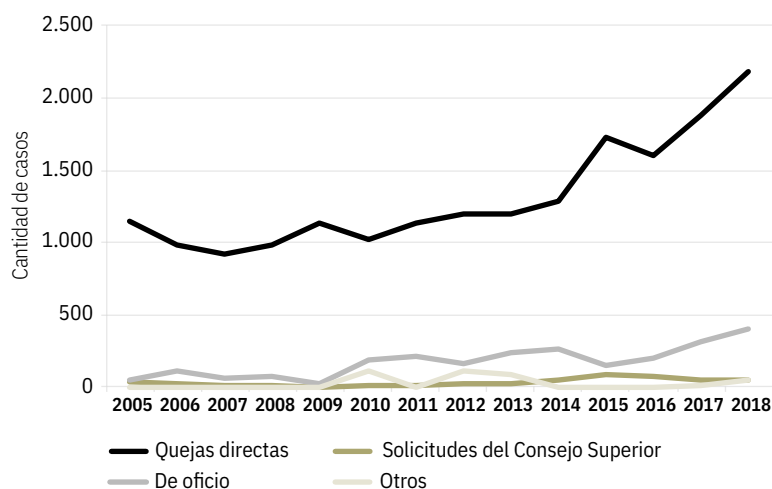
Al 2018, en el TIJ se registra un total de 2.680 procedimientos disciplinarios, cifra que entre 2005 y 2018 se incrementó en un 117%. Desde el último reporte con datos de 2012, dichos procesos aumentaron en un 81%, con incrementos anuales variables para los últimos tres años de los que se tiene registro. En la práctica, el régimen disciplinario se activa a partir de las quejas que se reciben, y estas representaron, en promedio, el 86% de los motivos que dieron pie al inicio de procedimientos en el TIJ. En 2005 las quejas representaron el 93%, pero conforme pasan los años han mostrado una tendencia a reducirse en la representación de procedimientos. En 2018 las quejas representaron un 81% de los motivos para iniciar procedimientos disciplinarios.

Esta leve reducción de las quejas directas como motivo principal se debe a un incremento de los procedimientos por causas abiertas de oficio. El *Segundo Informe Estado de la Justicia* reportó un leve aumento de los procedimientos por causas de oficio desde 2010; de hecho, los datos actuales confirman la tendencia, pues se pasó de un registro de 43 en 2005, a 397 en 2018 (gráfico 5.10). Los procedimientos iniciados por solicitud del Consejo Superior representan un bajo porcentaje del total y mostraron un incremento entre 2014 y 2016, pero una reducción en 2017 y 2018.

El TIJ funciona como mecanismo para la implementación del régimen disciplinario en primera y

Gráfico 5.10

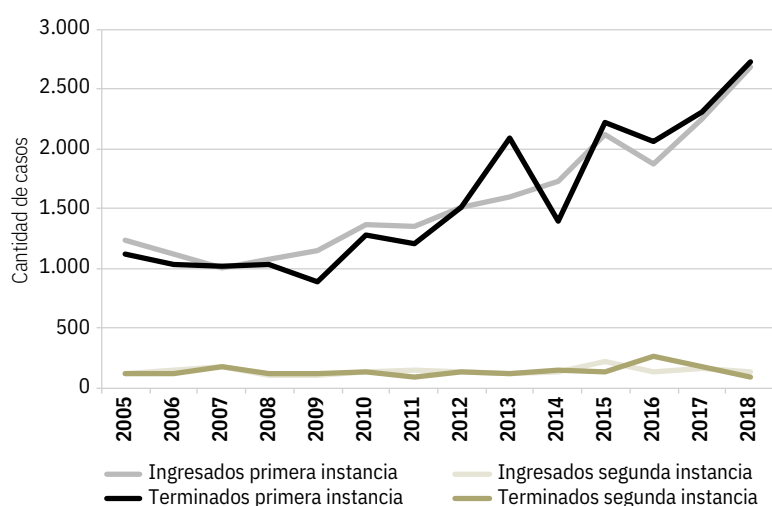
Cantidad de procedimientos disciplinarios en el Tribunal de la Inspección Judicial, según motivo de inicio. 2005-2018



Fuente: Elaboración propia con información del Poder Judicial, varios años.

Gráfico 5.11

Casos ingresados y terminados en primera y segunda instancia del Tribunal de la Inspección Judicial. 2005-2018

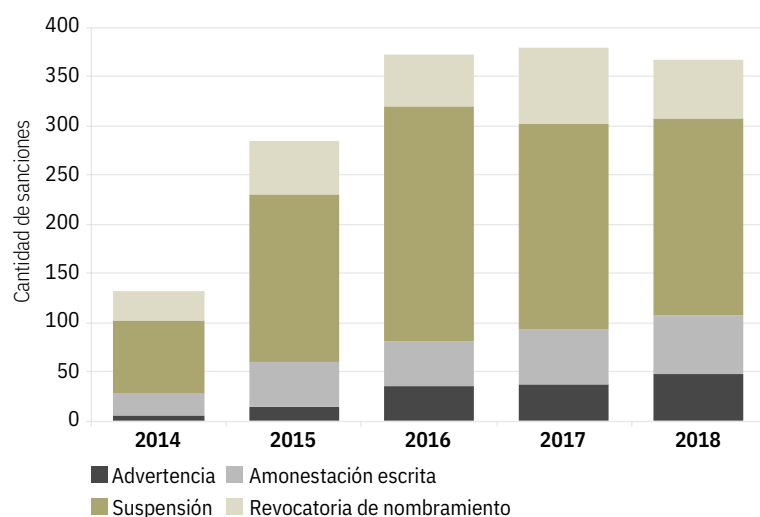


Fuente: Elaboración propia con información del Poder Judicial, varios años.

segunda instancia. En la primera, la carga de trabajo se ha incrementado de manera significativa. Los trámites de segunda instancia tuvieron un comportamiento estable, con un promedio de 146 causas por año entre 2005 y 2018 y su punto máximo en 2015, con 224 causas (gráfico 5.11).

Gráfico 5.12

Cantidad de sanciones impuestas por el Tribunal de la Inspección Judicial, según tipo. 2014-2018

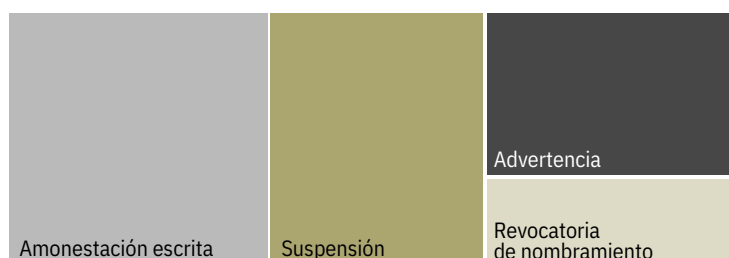


Fuente: Elaboración propia con información del Poder Judicial, varios años.

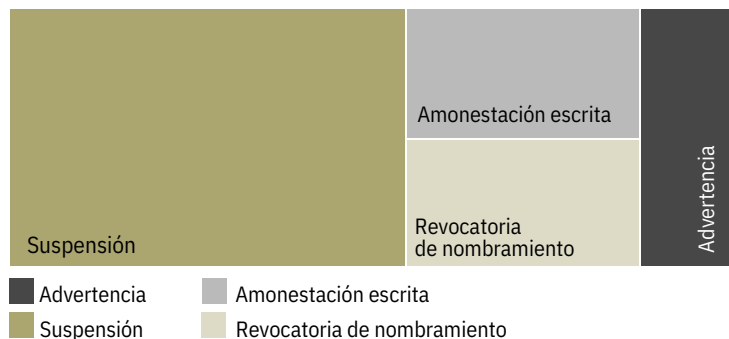
Gráfico 5.13

Distribución de las sanciones impuestas por el Tribunal de la Inspección Judicial, según tipo. 2005 y 2018

2005



2018



Fuente: Elaboración propia con información del Poder Judicial, varios años.

Del total de casos ingresados en primera instancia entre 2005 y 2018, se logró terminar un promedio de 1.565, lo cual representa un porcentaje de conclusión que supera el 76%. En la segunda instancia se lograron cerrar un promedio de 143 causas en el periodo de estudio, para una tasa de éxito que superó el 100% en 2016 y 2017, cuando se logró resolver más de los ingresados. En 2018, el porcentaje se redujo a 72,6%. Es importante señalar que cuando el TIJ funciona como segunda instancia, lo hace en relación con los reclamos en alzada sobre los expedientes tramitados por las unidades disciplinarias de los órganos auxiliares. Las revisiones en alzada del TIJ las realiza el Consejo Superior (PEN, 2017).

Por otro lado, la cantidad de sanciones impuestas por el TIJ ha mostrado un comportamiento creciente entre 2014 y 2017: en 2005 se impusieron un total de 127 sanciones, en 2015 se incrementaron a 285, y en los últimos tres años de los que se tiene registro aumentaron hasta llegar a un promedio de 373 sanciones. Tal y como se muestra en el gráfico 5.12, desde 2014 se ha empezado a aplicar sanciones más estrictas como respuesta a las investigaciones realizadas. Conviene indicar, en relación con esto, que la suspensión y la revocatoria del nombramiento son las medidas que se usan en mayor proporción, en tanto que las medidas de orden preventivo, tales como la advertencia o la amonestación, se utilizan menos.

Si se analizan los datos con una perspectiva de más largo plazo, es posible observar un cambio significativo en el tipo de sanciones impuestas por el TIJ. Al comparar el tipo de sanciones impuestas en 2005 y 2018, se observa la reducción en el uso de la amonestación escrita y la advertencia, y el incremento que, en contraposición a dichas sanciones, tuvieron las medidas que suspenden al funcionario o que revocan su nombramiento de forma definitiva (gráfico 5.13).

Retos para medir la corrupción siguen vigentes

Al igual que en la edición anterior de este Informe, los casos que podrían relacionarse con corrupción representan el grupo más pequeño dentro de las causas analizadas y contemplan las siguientes categorías: adelanto de criterio, alteración de documentos, cobro indebido, extravío de documentos, evidencias y/o expedientes, fuga de información, interés indebido, parcialidad o favorecimiento, peculado, prevaricato y recepción de dádivas (PEN, 2017). En 2018, este tipo de causales representó menos de un 3% y la tendencia, es preciso destacarlo, ha sido decreciente desde 2011

(gráfico 5.14). Los procesos más numerosos corresponden a sanciones por incumplimiento de deberes y retardo (capítulo 2).

En los últimos años, el total de quejas tramitadas por incumplimiento de deberes se ha incrementado de forma significativa. Este rubro pasó de 248 casos en 2005, a 374 en 2014 y 1.591 en 2018. Las quejas tramitadas por negligencia, por el contrario, han sufrido una disminución, y pasaron de 415 en 2014, a 79 en 2018.

Dictamen

En el período comprendido entre 2014 y 2018 se registran avances importantes en la aplicación del régimen disciplinario. La cantidad de procedimientos ingresados en primera instancia aumentó, así como su cierre en el año correspondiente. Los casos en segunda instancia muestran una tasa de resolución satisfactoria y un número mayor al que ingresa por año. Las sanciones impuestas sugieren medidas más estrictas. Hay pocos avances en el registro estadístico para generar alertas tempranas y prevención de casos de corrupción.

Aporte especial. Rotación del personal en el Poder Judicial

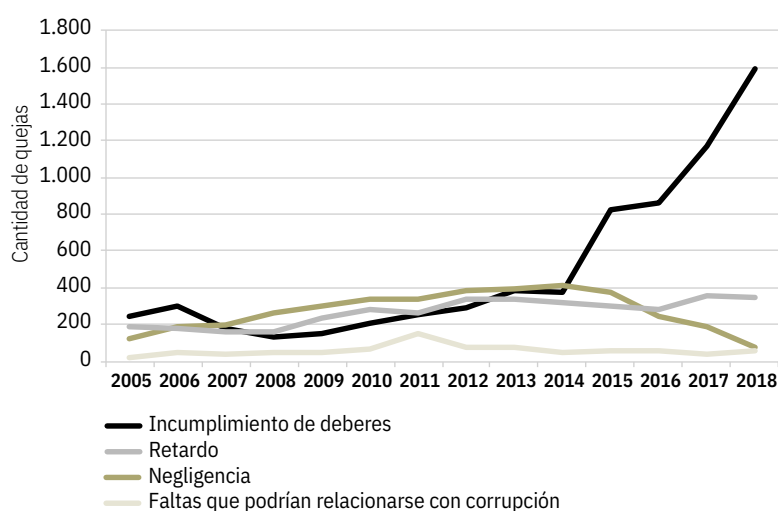
El *Segundo Informe Estado de la Justicia* dedicó uno de sus capítulos al tema de la gestión del talento humano en el Poder Judicial. Específicamente, se concentró en cuatro áreas de la gestión del recurso humano: la oferta y su formación inicial, la selección, el reclutamiento y desarrollo de las personas y la inducción y actualización profesional. Para esta edición se aborda el tema del recurso humano, profundizando en la temática de la rotación del personal y centrando el análisis en las personas que trabajan para el área jurisdiccional del Poder Judicial.

Los hallazgos de Solórzano (2019) muestran una alta rotación del personal con movimientos de corta duración entre un nombramiento y otro. Aunado a ello, se identificó una amplia variabilidad en cuanto a la duración y el número de casos por año, lo que vuelve más complejo el seguimiento del personal, su gestión adecuada y el estudio de las condiciones de trabajo y reconocimiento del personal, según el desempeño.

Cerca de la mitad de los movimientos analizados están en condición de nombramiento interino, mientras que el 40% son sustituciones y el porcentaje restante corresponde a nombramientos en propiedad.

Gráfico 5.14

Cantidad de quejas tramitadas en el Tribunal de la Inspección Judicial, según causales de mayor incidencia^{a/}. 2005-2018



a/ La categoría de faltas que podrían relacionarse con corrupción agrupa: adelanto de criterio, alteración de documentos, cobro indebido, extravío de documentos, evidencias y/o expedientes, fuga de información, interés indebido, parcialidad o favorecimiento, peculado, prevaricato y recepción de dádivas. Las otras tres categorías no son agrupaciones y se consignan tal como aparecen en los anuarios judiciales.

Fuente: elaboración propia con datos del Poder Judicial, varios años.

Las características varían, pero un rasgo muy determinante es la duración de cada uno de estos tipos de nombramiento. Las sustituciones son, en la mayoría de los casos, por períodos muy cortos, lo cual puede ser una limitante para el desarrollo de proyectos a largo plazo. Aunado a ello, muchos de los nombramientos en condición de sustitución dan pie a otros nombramientos —ya sea en esta condición, como interino o en propiedad—, sin embargo, el tiempo que transcurre entre nombramientos es variable, e incluso pueden pasar varios años para que una persona se reincorpore a las labores del ámbito jurisdiccional.

La duración de cada una de las acciones de personal, es decir, el plazo que la persona funcionaria se mantiene ocupando un mismo cargo, presenta gran variabilidad. Los nombramientos de solo un día han tendido a aumentar, al punto de llegar a duplicarse entre 2010 y 2018, situación que podría conllevar efectos adversos en el desempeño. Por otra parte, llama la atención que los nombramientos cuyo tiempo de duración ininterrumpida es de un año o más han tendido a disminuir y son los menos frecuentes en esta sección del Poder Judicial.

La rotación del personal: aspectos metodológicos

Durante los procesos de consulta del *Informe Estado de la Justicia*, se mencionó reiteradamente que la rotación de personal judicial constituye un factor de peso en la gestión del conglomerado, en la medida en que dificulta la gestión del talento humano. La rotación de personal o recursos humanos se define como la fluctuación de personal entre una organización y su ambiente, y está determinada por el volumen de personas que ingresan y salen de la institución (Millán, 2006). La rotación de personal tiene un alto impacto en las organizaciones, genera gastos innecesarios y produce inestabilidad, lo cual limita el desarrollo óptimo de los objetivos. Si bien la rotación de personal implica la entrada de nuevos agentes y la salida de otros, también existen otras fluctuaciones de personal que pueden generar repercusiones en el desarrollo de las actividades institucionales.

El objetivo general de esta investigación fue analizar la movilidad del personal en el ámbito jurisdiccional del Poder Judicial, con el propósito de identificar patrones, establecer sus características y cuantificar su magnitud. Para ello se cuenta con registros administrativos del período comprendido entre 2004 y 2018 (recuadro 5.2). Las acciones de personal mencionadas en el documento corresponden a movimientos de personal de nombramientos interinos y ascensos⁷.

A partir de la revisión de la base de datos entregada y en conjunto con la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial, se definió la clasificación de los tipos de movilidad que se emplea en la investigación (recuadro 5.3). Los datos permiten identificar una amplia variedad de posibles movimientos entre el personal, así como nombramientos de duración variable que van desde un día hasta varios años en un mismo puesto.

Recuadro 5.2

Procesamiento de la base de datos de acciones de personal

La Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial suministró al Programa Estado de la Nación la base de datos de los movimientos de personal correspondientes a la sección jurisdiccional, insumo fundamental para realizar el análisis incluido en este capítulo. Esta base incluye todos los movimientos cuya fecha de fin de vigencia fue en el año 2004 o posterior; por lo tanto, se encuentran registros de movimientos realizados desde 1978 en adelante. Sin embargo, se contemplaron los casos cuya fecha de inicio es 2004 o posterior. Esta base de datos cuenta con 489.905 registros y cada uno corresponde a un movimiento de personal; por ende, una misma persona puede contar con varios registros en la base de datos (uno por cada cambio en su condición en la institución). La base incluye las siguientes variables:

- Identificación del funcionario
- Sexo del funcionario
- Clase de puesto
- Nombre de la oficina judicial
- Circuito judicial
- Número de puesto
- Fecha de nacimiento

- Edad cumplida al 9 de noviembre de 2018
- Condición de la persona funcionaria al 9 de noviembre de 2018
- Tipo de nombramiento
- Fecha de inicio de vigencia del nombramiento en el puesto
- Fecha de fin de vigencia del nombramiento en el puesto

Los procesamientos se realizaron con la base de datos anonimizada, mediante un análisis en tres etapas:

- Revisión y clasificación del historial de movimientos registrados para cada una de las personas funcionarias.
- Una vez clasificados los movimientos de personal registrados en la base, se desarrolla un análisis estadístico de los datos que permita cuantificar los movimientos y caracterizarlos, tomando en cuenta las variables de interés como distribución geográfica y temporal.
- Análisis de series de tiempo para comportamiento temporal de los movimientos de personal en el ámbito jurisdiccional, determinar la presencia de estacionalidad y proyectarlo para los futuros meses.

Fuente: Solórzano, 2019.

⁷ Existen otros tipos de acciones o movimientos de personal que no se incluyen en esta investigación, debido a que no había datos disponibles.

■ Recuadro 5.3

Categorización de las acciones de personal

Para clasificar los movimientos del personal se definieron diecisiete categorías, algunas de las cuales no son mutuamente excluyentes, pues un movimiento puede estar catalogado como un reingreso al ámbito jurisdiccional, pero en condición de sustitución. Las categorías definidas son:

1. Ingreso a la judicatura: Representa el primer período de nombramiento del funcionario en la judicatura. En la base de datos se contempla un período de estudio específico, por lo que esta categoría podría presentarse de previo a la fecha de inicio del estudio para algunos funcionarios y funcionarias.
2. Reingreso a la judicatura: Se refiere a las personas funcionarias que en algún momento habían trabajado en el Poder Judicial y que la base permite identificar, pero abandonaron la institución por un lapso determinado. En la práctica se catalogan como aquellos casos en los cuales transcurrieron tres años o más entre los nombramientos.
3. Ascenso interino: Involucra a las personas que ocupan un puesto de superior categoría a la que ocupan con inmediata anterioridad, por un periodo **definido**.
4. Ascenso en propiedad: Remite a las personas que ocupan una plaza de superior categoría a la que ocupan con inmediata anterioridad, por un periodo **indefinido**.
5. Movimiento de personal en puestos de misma categoría: Se refiere a todo cambio en las personas interinas, siempre y cuando dicho cambio sea a un puesto **de la misma categoría** que el ocupado anteriormente. Únicamente personas interinas.
6. Movimiento de personal en plazas de categoría superior: Contempla todo cambio en las personas interinas, siempre y cuando dicho cambio sea a un puesto de **mayor categoría** que el ocupado anteriormente. Únicamente personas interinas.
7. Movimiento de personal en plazas de categoría inferior: Refiere a todo cambio en las personas interinas, siempre y cuando dicho cambio sea a un puesto de **menor categoría** que el ocupado anteriormente. Únicamente personas interinas.
8. Primer nombramiento en propiedad: Esto se da cuando una persona interina en el Poder Judicial cambia su condición a propiedad; este cambio puede darse en una plaza de cualquier tipo.
9. Retorno a plaza: Se trata del funcionario que tiene propiedad y que estuvo sustituyendo a otra persona por un tiempo determinado, después del cual vuelve a ocupar su puesto en propiedad.
10. Retorno a puesto: Involucra al funcionario interino que estuvo sustituyendo a otra persona por un tiempo determinado, pero que posteriormente vuelve a ocupar el puesto interino que tenía.
11. Traslado: Implica un cambio en el número de puesto, en la oficina judicial o circuito, manteniendo la misma clase de puesto por un periodo **definido**. Únicamente personas propietarias.
12. Traslado en propiedad: Implica un cambio en el número de puesto, en la oficina judicial o circuito, manteniendo la misma clase de puesto por un periodo **indefinido**. Únicamente personas propietarias.
13. Sustitución: El funcionario ocupa el puesto de otra persona por un período de tiempo determinado, pero una vez finalizado este lapso retorna al puesto que ocupaba anteriormente; en el caso de los funcionarios interinos existe la posibilidad de quedar sin nombramiento después de cubrir la sustitución. Es aquella persona que reemplaza a otra, por motivos de permiso con goce de salario, incapacidades y vacaciones, razón por la cual existen dos o más personas en el mismo rango de fechas para un mismo número de puesto.
14. Reasignación de puesto: Implica un cambio en la clase de puesto, bajo un mismo número de puesto. La reasignación exige modificar la nomenclatura de la clase del puesto, manteniendo el mismo número de puesto; modificación que responde a un estudio o criterio técnico, el cual obedece a necesidades institucionales.
15. Descenso interino: El funcionario que pasa a ocupar un puesto de menor categoría que el inmediatamente anterior, por tiempo **definido**.
16. Descenso en propiedad: El funcionario que pasa a ocupar una plaza de menor categoría que el puesto inmediatamente anterior, por tiempo **indefinido**.
17. Egreso: Se presenta cuando el funcionario deja de trabajar en definitiva para el Poder Judicial, ya sea por jubilación, renuncia o revocatoria de nombramiento.

Con respecto a los movimientos interinos, cabe señalar que se refiere a aquella persona que reemplaza a otra por motivos diferentes a los mencionados en la sustitución; en este solamente hay una persona nombrada en un mismo rango de fechas y en un puesto.

Fuente: Solórzano, 2019.

Disminuye el ingreso de personal, pero aumentan los movimientos entre puestos

Entre 2005 y 2017, en promedio se llevaron a cabo 619 ingresos anuales. Sobresale el comportamiento de 2004, con 2.009 ingresos, año en que, precisamente, se empezó a utilizar el sistema de información que registra las acciones de personal. En 2008 se registran 858 nuevos ingresos al ámbito jurisdiccional y a partir de este año la tendencia es decreciente. La mayoría de los ingresos al ámbito jurisdiccional presentados entre 2004 y 2018 corresponden a nombramientos en condición de sustitución (43%), seguido de nombramientos interinos (39%). Los años 2004 y 2012 son atípicos, ya que se dan más nombramientos en propiedad que en el resto del período (15% y 12%, respectivamente). Únicamente el 29% del total de personas que ingresan en condición de sustitución permanecen en esa categoría durante la totalidad del tiempo que laboran en el ámbito jurisdiccional, es decir, el 71% restante ingresa como sustituto, pero posteriormente accede a puestos interinos o propietarios (gráfico 5.15).

Entre 2014 y 2018 se presentaron 10.573 ingresos al ámbito jurisdiccional, de los cuales el 49% corresponde a puestos auxiliares, el 29% a técnicos y el 11% a jueces; sin embargo, la tendencia ha experimentado variaciones importantes a través de los años. Entre 2004 y 2010 cerca del 80% de los ingresos a este ámbito correspondían a puestos auxiliares, pero a partir de 2011

esta cifra disminuye drásticamente (12% anual en promedio). A partir de 2011 entra a regir la categoría de puesto técnico, la cual ocupa cerca del 60% de los ingresos anuales a la jurisdicción, mientras que los ingresos a este ámbito con categoría de juez representan anualmente cerca del 10%, con un comportamiento estable en el período de análisis. Los cambios drásticos en el número de ingresos de clases de puestos auxiliares y técnicos son explicados por modificaciones en los nombres de estos puestos y salida de vigencia de clases de puestos auxiliares (Solórzano, 2019). La mayoría de los ingresos se dan en condición de sustitución o interina, no obstante, un 11% de los jueces ingresan con propiedad.

Si bien la cantidad de ingresos al ámbito jurisdiccional ha presentado una disminución desde 2004, la cantidad de acciones de personal ha tendido a aumentar, alcanzando su máximo en 2017 con más de 44.000; incluyen ascensos, renovación de nombramientos, egresos y sustituciones, entre otros⁸. Esto indica que, aunque no se contraten más personas, hay movimiento entre quienes ya estaban contratados; se trata, entonces, de movimientos producidos en el interior de la institución.

El primer nombramiento en propiedad es una categoría que aplica para aquellas personas que ingresaron al ámbito jurisdiccional en condición de interinos o sustitutos y con el tiempo fueron nombrados en puestos propietarios. Entre 2004 y 2018 se presentaron 2.598 casos, los cuales representan 0,53% del total de acciones de personal. Este tipo de nombramientos en propiedad ha presentado una tendencia decreciente desde 2013, pero tuvo valores importantes en 2010 y 2013, cuando se registraron 451 y 363 nuevos casos de ingreso al régimen de propiedad (gráfico 5.16).

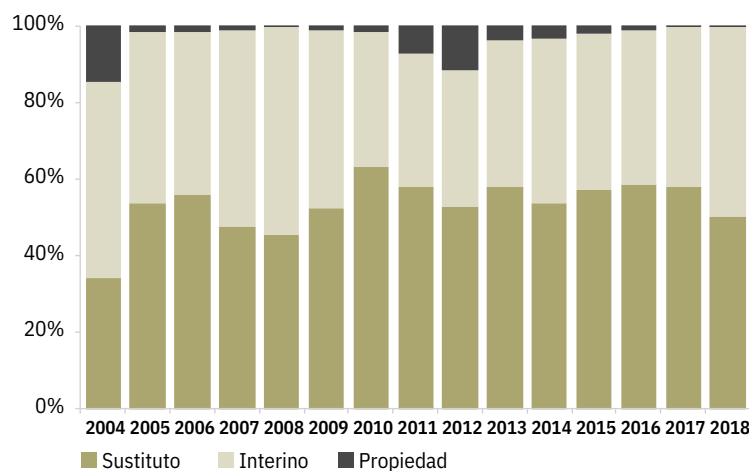
Los nombramientos en propiedad representan, en la mayoría de los casos, la oportunidad para acceder a otros puestos. Cabe señalar que solamente un 2,4% de las personas funcionarias se fueron del ámbito jurisdiccional sin acceder a otros nombramientos después de ser designados en propiedad. En promedio, quienes ocuparon estos cargos en propiedad permanecieron en sus puestos casi dos años (1,8 años). La mayor parte de los primeros nombramientos en propiedad se dan en tres clases de puestos: auxiliar judicial (28%), juez (26%) y técnico judicial (22%).

Alta rotación del personal dificulta labores de gestión del talento humano

La duración de los nombramientos —es decir, la cantidad de días transcurridos entre el inicio del

► Gráfico 5.15

Distribución porcentual de los ingresos de personal al ámbito jurisdiccional, por tipo. 2004-2018



Fuente: Solórzano, 2019.

⁸ No se contempla la totalidad de las acciones de personal de 2018, pues la extracción de los datos se hizo el 9 de noviembre de 2018.

nombramiento y su finalización—, presenta un comportamiento muy variable. En todo el período predominan los nombramientos cortos, principalmente los de un mes o menos⁹. En 2011, específicamente, un 5% de los nombramientos tiene una duración de un año o más, cifra considerablemente alta en comparación con el resto de los años sometidos a estudio, cuya tendencia se ha mantenido baja y estable.

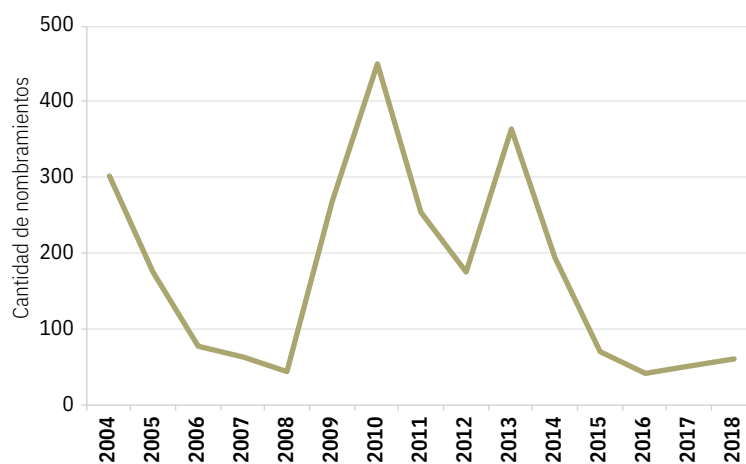
En el gráfico 5.17 se muestra la distribución porcentual de las acciones de personal de acuerdo con el período de duración y el año de inicio. Entre el año 2010 y el 2018 los nombramientos cuya duración es de un día se duplicaron, pasando de 17% a 34%; entretanto, los nombramientos con duración de entrada de una semana y un mes han tendido a disminuir. Los nombramientos de un año o más han disminuido, mientras que los mayores a un mes y menores a un año han repuntado en los últimos tres años.

El tiempo transcurrido entre la fecha de finalización de una acción de personal y la entrada en vigor de otra, para una misma persona funcionaria, muestra un rango de variación muy amplio, pues transcurren entre uno y 5.013 días, para un promedio de diez días. Más del 80% de los nombramientos se presentan en un lapso de una semana o menos con respecto al anterior. Por otra parte, se observa que, en promedio, anualmente se nombra a 130 personas cuyo nombramiento inmediato anterior se presentó con un año o más de diferencia. Esta información sugiere que los nombramientos cortos implican un mayor desgaste en términos de gestión del talento humano, aunque signifiquen una solución momentánea ante carencias temporales de personal en ciertas áreas. Las personas encargadas de la gestión deben tramitar contratos en muy poco tiempo y monitorear los cambios en múltiples áreas de manera constante.

En el gráfico 5.18 se ilustra el total de acciones de personal mensuales, cuya tendencia ha sido creciente a lo largo de los años analizados. En promedio, mensualmente se generan 2.739 acciones de personal, con un máximo de 5.525 (emitidas en julio del 2017). En 2004, particularmente durante los dos primeros meses de ese año, se registran menos de 500, una cantidad atípica que puede estar relacionada con la forma de extracción de los datos. Existen meses con una mayor cantidad de acciones de personal, entre ellos, enero, abril, julio y octubre; meses que, en su mayoría, coinciden con períodos de vacaciones o festividades. Por otra parte, hay meses como febrero, junio y noviembre, durante los cuales descienden considerablemente.

Gráfico 5.16

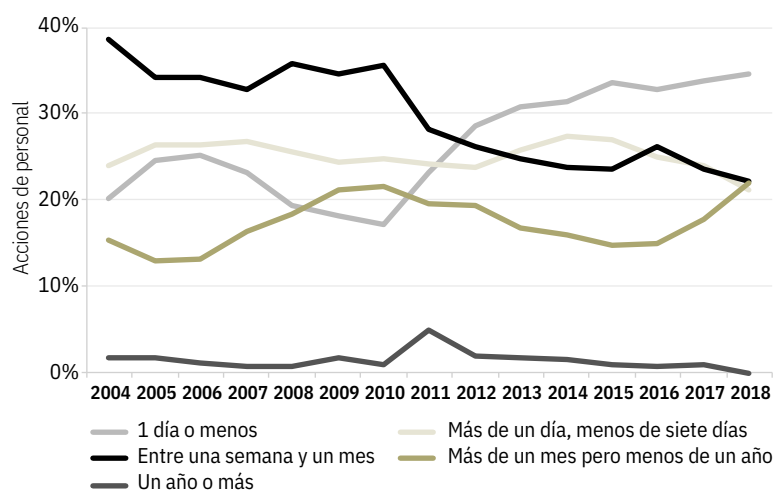
Cantidad de primeros nombramientos en propiedad en el ámbito jurisdiccional. 2004-2018



Fuente: Solórzano, 2019.

Gráfico 5.17

Distribución de acciones de personal por período de duración y año de inicio. 2004-2018 (porcentajes)

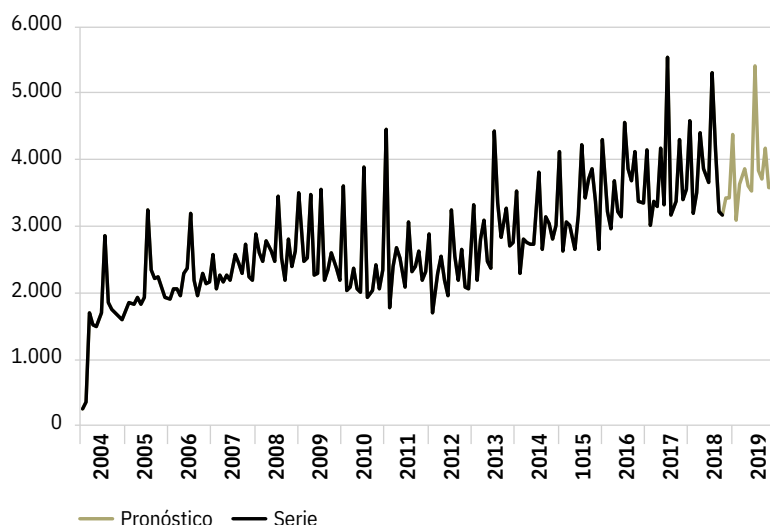


Fuente: Solórzano, 2019.

⁹ En 2011 se presentó un valor inusual, ya que en promedio los nombramientos que iniciaron ese año fueron de 106 días. Esto se debió a que una gran cantidad de nombramientos aún estaban vigentes cuando se produjo la entrega de la base de datos.

► Gráfico 5.18

Cantidad mensual de acciones de personal en el ámbito jurisdiccional^{a/}. 2004-2019

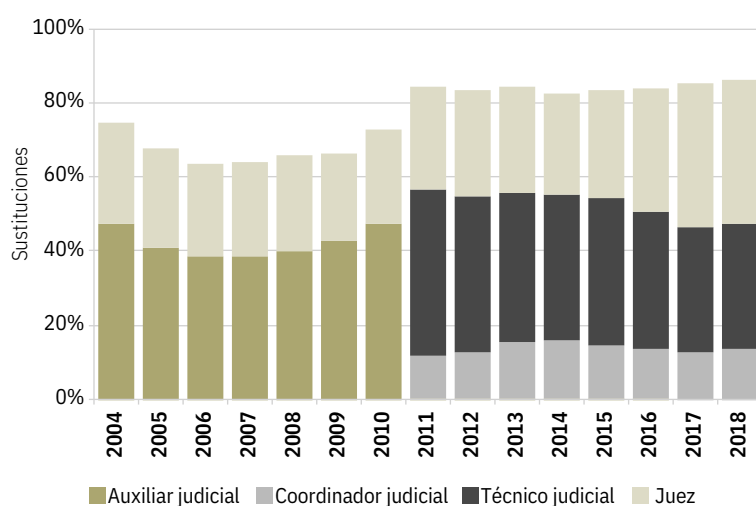


a/ Realizado mediante un análisis de series de tiempo que permite conocer patrones de comportamiento en el largo plazo, medir efectos de algún cambio estructural y hacer proyecciones a partir del conocimiento acumulado.

Fuente: Solórzano, 2019.

► Gráfico 5.19

Porcentaje de sustituciones en acciones de personal, según tipo de puesto. 2004-2018



Fuente: Solórzano, 2019.

Acciones de personal se concentran en sustituciones y movimientos de interinos

En promedio, las acciones de personal relacionadas con nombramientos interinos y sustituciones concentran la mayoría de las acciones de personal registradas anualmente. La sustitución ocurre cuando un funcionario ocupa el puesto de otra persona por un período determinado, por diversos motivos tales como incapacidades, vacaciones y otras sustituciones, entre otros. Las sustituciones presentan un comportamiento ascendente durante el período de estudio, cuyo máximo se presentó en 2016, cuando se registraron 19.526.

Estas acciones de sustitución de personal tienen una duración promedio de 8,5 días con variaciones importantes. El 38% se dan por un período de un día o menos; le siguen las que duraron más de un día, pero menos de una semana (33%), y finalmente, con un 25%, las que abarcaron más de una semana y menos de un mes.

Cuatro clases de puestos concentran la mayoría de las sustituciones por año: los jueces y juezas, con una cuarta parte, cifra que aumentó a 39% en 2017 y 2018; los auxiliares judiciales, que durante el período 2004-2010 concentraron poco más del 40%; los técnicos judiciales, con un 39% anual; y finalmente, los coordinadores y coordinadoras judiciales, categoría que surge en 2011 y contempla poco más del 10% por año (gráfico 5.19).

Sumado a la gran cantidad de sustituciones por períodos cortos de tiempo, se encuentran los múltiples movimientos que se dan con el personal interino. Las personas en esta categoría están expuestas a la continua renovación de su nombramiento por períodos determinados. Esto se conoce como movimiento de personal en la misma categoría y se presenta cuando existe más de un nombramiento interino en la misma clase de puesto y de manera consecutiva. En total se registran 158.821 nombramientos de este tipo, los cuales representan un 33% de todas las acciones de personal incluidas en la base de datos. El promedio de estos nombramientos es de 32 días, sin embargo, un porcentaje importante corresponde a un día o menos. En 2018, por ejemplo, este rubro representó un 23% del total de movimientos en la misma categoría, mientras que anualmente el porcentaje de estos nombramientos de más de un año es menor a un 1%.

Durante el período analizado, un total de 8.687 funcionarios y funcionarias han estado nombrados de forma interina. Si bien la mayoría lo ha experimentado en pocas ocasiones, un 10% solo lo ha hecho una vez y un 36% entre dos y diez veces, existe un grupo –que representa el 7% de estos funcionarios– que ha pasado por esta situación más de 50 veces. El caso más extremo

es el de dos funcionarios que han experimentado movimientos de personal en la misma categoría 139 veces; uno de ellos ha sido nombrado en tres clases de puestos distintos y el otro en cuatro.

Cabe destacar que, contrariamente a los nombramientos interinos, los nombramientos en propiedad han presentado una tendencia decreciente desde 2013, pese a que mostraron movimientos importantes en 2010 y 2013, cuando se registraron 451 y 363, respectivamente. Entre 2004 y 2018 se presentaron 2.598 de estos casos, los cuales representan un 0,53% del total de acciones de personal. En promedio, las personas que recibieron nombramientos en propiedad permanecieron en esas plazas por casi dos años (1,8 años). La mayor parte de los primeros nombramientos en propiedad se registran en tres clases de puestos: auxiliar judicial (28%), juez (26%) y técnico judicial (22%).

Predominan reingresos y traslados de corta duración

Los reingresos al ámbito jurisdiccional corresponden a los casos en que para un mismo funcionario transcurren tres o más años entre un nombramiento y otro. Entre 2007 y 2018 se presentaron 598 reingresos a este ámbito, con una tendencia creciente cuyo máximo fue alcanzado en 2017, con un total de 72 casos. La mitad de los reingresos se dio en condiciones de sustitución, 37% como interinos y 13% en propiedad, con variaciones importantes en algunos años; por ejemplo, para el 2011 la cifra de reingresos en propiedad fue de 32%, mientras que en 2008 fue de 3%.

El nombramiento a partir del cual la persona reingresa al ámbito jurisdiccional se caracteriza por ser de tiempo relativamente corto (en promedio, 38 días). Sin embargo, esto no implica que después de este período la persona vuelve a salir de la institución inmediatamente, pues puede ser que le sucedan otros nombramientos (en el 10% de los casos el reingreso termina con el egreso del funcionario de la institución). Entre 2004 y 2018, diecinueve personas reincidieron en reingreso, es decir, abandonaron el ámbito jurisdiccional en dos ocasiones y volvieron a ingresar. El mayor número de reingresos se presenta en la clase de puesto “Juez 3”, categoría que representa un 15% del total, seguido por “Técnico judicial 1” con un 12%, y “Técnico supernumerario” con un 10%.

Por otra parte, los traslados son situaciones que experimentan quienes tienen una propiedad en el Poder Judicial. Pueden ser temporales (a puestos interinos) o permanentes (a puestos en propiedad); además, implican un cambio en la oficina o circuito judicial. Entre 2004 y 2018 se dieron 4.469 acciones de personal referentes a traslados, 83% de ellos temporales. Los traslados en propiedad se han mantenido considerablemente constantes entre 2011 y 2018, pues en promedio se presentan 50 traslados en esta condición al año. Los traslados temporales han presentado una tendencia decreciente a partir de 2008, alcanzando su mínimo en 2017, con 142. En promedio, al año se registran un total de 247.

Los traslados temporales son por 44 días en promedio, mientras que los permanentes son de 846 días, es decir, poco más de dos años. En el caso de los traslados más recientes, algunos siguen vigentes, por lo tanto, el descenso en la serie no puede considerarse una tendencia. La mayoría de los traslados se dan entre oficinas de un mismo circuito; el 11% de los traslados se presenta en el Primer Circuito Judicial de San José. El segundo caso más frecuente corresponde a un 3% de los traslados, y se presenta del Segundo Circuito Judicial de San José hacia el primero de esta misma zona.

Dictamen

Las acciones de personal en el ámbito jurisdiccional se caracterizan por una amplia volatilidad y por presentar marcadas diferencias a lo largo de los quince años en estudio. Conviene señalar que no solo han aumentado en el periodo analizado, sino que son múltiples, de corta duración y están ligadas a festividades y periodos de vacaciones. El análisis no permite abordar las consecuencias que estos movimientos de personal tienen sobre el rendimiento de las personas funcionarias y el desarrollo de las funciones de la institución.

Créditos

Borrador del capítulo: Jennyfer León Mena.

Insumos: *Patrones de rotación de personal en el Poder Judicial*, de Ariel Solórzano Gutiérrez. La sección de aporte especial también se extrajo de dicha ponencia.

Edición técnica: Evelyn Villarreal Fernández y Jesús Sáenz Solís.

Revisión y corrección de cifras:

Gabriel Barrios Arias y Jennyfer León Mena.

Visualización de datos y gráficos:

Jennyfer León Mena y Ariel Solórzano.

Edición de textos y corrección de estilo: Laura Flores Valle.

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar Fallas/Insignia | ng.

Taller de consulta: Roxana Arrieta Meléndez, Juan Gabriel Mena Araya, Jazmín Orozco Arias.

Capítulo 6

Poder Judicial en su función Jurisdiccional

6

Hallazgos principales

Casos ingresados

- Los cobros judiciales concentran la mayor cantidad de casos ingresados al sistema de administración de justicia. Pasaron de 25,9% en 2016, a 33,1% en 2018, con lo cual superaron a la materia penal, que solía ocupar el primer lugar.
- En el período 2015-2018 el Primer Circuito Judicial de San José registró un notable aumento en la litigiosidad. En los demás circuitos los cambios fueron leves en términos absolutos.
- Entre 2016 y 2018 el mayor porcentaje del presupuesto judicial se utilizó para atender asuntos relativos a la materia penal (33,7%). No hubo cambios significativos en la distribución presupuestaria para las demás materias.

Casos terminados

- La relación de jueces por cada 100.000 habitantes creció de 26,5 a 28,7 entre 2016 y 2018. Las nuevas plazas se asocian principalmente a las reformas procesales en las materias laboral y civil.
- La cantidad de casos atendidos en primera instancia por juez disminuyó: pasó de 491 en 2015, a 412 en 2018.
- Entre 2015 y 2018 se registró un descenso de los casos terminados netos en todas las materias, excepto en la constitucional. En algunas la disminución fue superior al 20%.

- Se mantiene la tendencia al aumento en el costo por caso judicial, que en 2018 ascendió a 811.676 colones.
- En 8 de 10 materias analizadas no se redujo el plazo promedio para dictar sentencia. Incluso en jurisdicciones que reciben pocas causas la duración es muy elevada, como ocurre en la agraria y la notarial.

Circulante

- En 2018 el 93,3% de los circuitos judiciales presentaron aumentos significativos en su circulante, en comparación con el año 2016. Sobresalen el Primer Circuito de Alajuela, con un incremento del 72,4%, y el Primer Circuito de San José, que reportó el mayor número de causas activas (344.461). La excepción a este comportamiento fue el Segundo Circuito de San José.
- El 80,3% del aumento en el circulante se explica por la cantidad de casos asociados a la materia de cobros. En 2018 el 53,3% de las causas activas correspondió a este tema.

Órganos auxiliares

- Las plazas profesionales del OIJ destinadas a puestos policiales crecieron un 16% entre 2016 y 2018. Este aumento es mayor al reportado para otros cargos.

■ Hallazgos principales

- En 2018 se mantuvo la tendencia creciente en la demanda de casos, fundamentalmente en las oficinas especializadas del OIJ. Esta situación no refleja una mayor cantidad de acciones en el proceso de investigación.
- El número de asuntos tramitados por la Defensa Pública asociados a la Reforma Procesal Laboral creció más de un 8.000%, al pasar de 208 casos en 2015 a 18.219 en 2018.
- En el período 2016-2018 el circulante promedio por defensor público se redujo un 2,6%.

Prisionalización

- La prisionalización y el hacinamiento penitenciario aumentaron durante el período 2017-2019.
- Entre 2014 y 2017 se desaceleró el crecimiento de las sentencias condenatorias en tribunales de flagrancia; en el 2018 se registra nuevamente un aumento importante.
- Las condenas de menos de cinco años se incrementaron un 13,5% en el período 2016-2018.
- Las personas indiciadas pasaron de representar un 20,3% de la población penitenciaria en 2015, a un 29,5% en 2019.

CAPÍTULO 6

Poder Judicial en su función Jurisdiccional

Introducción

Este capítulo valora el desempeño del Poder Judicial desde la perspectiva del acceso a una justicia pronta y cumplida. Para ello, da seguimiento a los indicadores agregados de organización y funcionamiento de las distintas jurisdicciones, a partir de fuentes de información institucionales que fueron sometidas a una cuidadosa verificación de su calidad y consistencia.

En tal sentido, se da continuidad a los análisis efectuados para las dos primeras ediciones del *Informe Estado de la Justicia* (2015 y 2017), a fin de conocer los principales cambios ocurridos en indicadores clave como casos entrados, casos terminados, carga de trabajo por juez, circulante, costo por caso y tasa de prisionalización, así como el comportamiento específico en dos materias que acaparan la mayor parte de la carga de trabajo del Poder Judicial: cobros y penal.

Es importante recordar que el conglomerado judicial es diverso, por tanto, los hallazgos varían dependiendo del área que se analice, así pues, es posible encontrar ámbitos de bajo y alto desempeño. Por eso resulta conveniente, en los casos en los que es posible, explorar la variabilidad por tema y por circuito territorial, en la judicatura y en los órganos auxiliares, actualizando la información reportada en las entregas anteriores e incorporando nuevos indicadores.

Este capítulo no pretende ser una auditoría del Poder Judicial en su conjunto. Su objetivo es más modesto: crear un sistema básico de indicadores clave para aproximar las tendencias del desempeño judicial, que sirva como punto de partida para estudios de mayor profundidad, orientados a conocer los factores determinantes en cada tema de interés.

Esta edición reitera el llamado efectuado desde el

Primer Informe (2015), en el que se señaló la inopia de indicadores específicos para evaluar la competencia judicial, incluyendo estadísticas de proceso, gestión y resultados con amplia capacidad de desagregación. Cinco años después, hay pocos avances en esta materia a pesar de los esfuerzos institucionales y de inversión. La información sigue concentrada en grandes flujos y exhibe variaciones significativas en las tendencias. Para realizar los estudios que aquí se reseñan se utilizaron estadísticas de casos entrados, terminados, duraciones promedio, carga según personal, entre otros. Son datos generales, por lo que no reflejan la diversidad de funciones que lleva a cabo la judicatura. Sin embargo, son los registros disponibles que se emplearon para explorar y comparar en el tiempo con cierta estandarización.

Por ser este un capítulo de seguimiento, su alcance es descriptivo. No se formulan hipótesis acerca de las causas de las tendencias encontradas. Hay múltiples factores que podrían estar incidiendo, pero se requerirían más datos y otros abordajes metodológicos para determinar su peso explicativo.

Resumen

Los indicadores macro de desempeño de los servicios que brindó el Poder Judicial entre los años 2016 y 2018 exhiben, en términos generales, un comportamiento similar a la tendencia que se reportó en el *Segundo Informe Estado de la Justicia*, pues persiste una disminución de la cantidad de casos resueltos, con mayores duraciones y circulante, es decir, una acumulación del volumen de trabajo, aunque con matices en su intensidad según la materia, el circuito judicial y el órgano que se analice.

Entre los hallazgos obtenidos sobresale el crecimiento en el circulante, es decir, en la cantidad de casos que están pendientes de resolución, en proceso de ejecución o con alguna resolución provisional. Paralelamente se reportó una disminución de los asuntos terminados y un incremento del 12,9% en los casos ingresados netos durante el trienio 2016-2018. Como resultado de estas tendencias, se registró un aumento en el costo por caso terminado, el cual superó los 800.000 colones.

El análisis por jurisdicciones muestra un crecimiento importante de la demanda por los servicios relacionados con cobros judiciales. Este tema se ha constituido en el ámbito más recurrido del sistema, por encima de la materia penal, que solía ocupar el primer lugar. Este aumento no ha sido acompañado de una asignación proporcional de recursos. Por el contrario, el presupuesto judicial distribuido por materia se mantiene enfocado en los asuntos penales. Situación que se justifica, si se tiene en cuenta que la complejidad y cantidad de las partes que intervienen en las causas de este tipo es mayor al de otras asignaturas como cobros.

Por último, el análisis sobre la administración de justicia, incluyendo el sistema penitenciario, identificó un aumento del hacinamiento carcelario, impulsado sobre todo por el incremento de la prisionalización. Esta última, a su vez, fue propiciada por una mayor cantidad de condenas menores a cinco años y de personas indiciadas (en prisión preventiva), que permanecen en los centros penales.

Crecimiento de la carga de trabajo está territorialmente concentrado

Para dar seguimiento al volumen de trabajo que ingresa al Poder Judicial, se utilizaron las estadísticas sobre los nuevos casos ingresados, la población y el territorio que atienden los distintos circuitos judiciales. A partir de esa información se consideran las cargas de trabajo en los diversos territorios según las materias jurisdiccionales.

Fuerte aumento de la litigiosidad en el Primer Circuito de San José

En este apartado se analiza la distribución territorial de la carga de asuntos que ingresaron al Poder Judicial, con base en la litigiosidad, indicador que mide la cantidad de casos brutos entrados por cada mil habitantes, según circuito judicial (recuadro 6.1).

En el período bajo estudio (2015-2018) la litigiosidad promedio pasó de 128 a 151 causas ingresadas por cada mil habitantes, lo que representa un aumento del 17,5%. Cabe señalar que el crecimiento que experimenta este indicador se asocia al aumento de la liti-

▮ Recuadro 6.1

Cálculo del ingreso de casos nuevos, netos y brutos

Se denomina casos ingresados brutos a todos los asuntos recibidos por el sistema de administración de justicia en un año calendario. Para efectos de análisis, en este Informe se calcula el número de casos ingresados netos, que corresponde a las demandas interpuestas cada año ante las oficinas jurisdiccionales de primera o única instancia, eliminando la duplicación de casos que se produce si un mismo expediente es registrado en dos o más oficinas o materias.

El valor neto se obtiene de restar, al total de casos entrados en cada materia, la cantidad de incompetencias dictadas. Se calcula de forma diferenciada para las siguientes materias:

- **Penal:** al número de casos entrados en las fiscalías penales se restan las incompetencias dictadas por esos despachos y los asuntos enviados a la Unidad de Trámite Rápido, a la fiscalía de origen y a la Fiscalía Penal Juvenil. A la cantidad así obtenida se le suman las denuncias por delitos de acción privada que ingresan directamente a los tribunales de juicio.
- **Penal juvenil:** resulta de restar las incompetencias a los casos entrados. Para 1995 y 1996 la resta se hace con respecto a los asuntos ingresados en los juzgados competentes, y a partir de 1997 con respecto a las causas recibidas en las fiscalías especializadas en esta materia.
- **Tránsito:** solo se consideran los casos en los que se abre un expediente (colisión, lesiones, atropello, “estrellonazo”, vuelco y otros, así como las infracciones simples en las que la persona infractora se opone a la multa). No se toman en cuenta las infracciones simples (mal aparcado, no llevar triángulo de seguridad, manejar sin licencia, entre otras) en las que el infractor no se opone y, por ende, no se abre un expediente.
- **Violencia doméstica:** hasta 2010 la entrada neta se obtenía sumando a los casos entrados los testimonios de pieza y restando al resultado las incompetencias. A partir de 2011, la cantidad “real” de incompetencias se calcula al sumar el número de causas enviadas a otras jurisdicciones con los testimonios de pieza remitidos al Ministerio Público, total al que se le restan los testimonios de pieza entrados.

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2017.

giosidad en el Primer Circuito de San José, que pasó de 583 a 825 casos entrados por cada mil habitantes. Como esta oficina atiende una importante cantidad de asuntos, su comportamiento afecta el promedio nacional (gráfico 6.1). La presencia de entes especializados que solamente se encuentran en este circuito y la mayor cantidad de entidades bancarias en la zona (de las cuales provienen un importante volumen de las demandas que se presentan en los juzgados de cobros) son factores que inciden en esta dinámica.

En este aspecto dos elementos llaman la atención. En primer lugar, que la mayoría de oficinas que registraron aumentos, aunque leves, se localizan en zonas periféricas, hecho que evidencia la importancia de fortalecer las capacidades de atención y gestión en estas áreas. En segundo lugar, que las estadísticas reportadas para el Segundo y Tercer Circuito de San José se alejan de la tendencia general en tanto en uno de ellos se redujo la litigiosidad y en el otro no hubo variaciones. Es una tarea pendiente estudiar las razones que explican estas dinámicas.

Sin cambios en la organización territorial del Poder Judicial

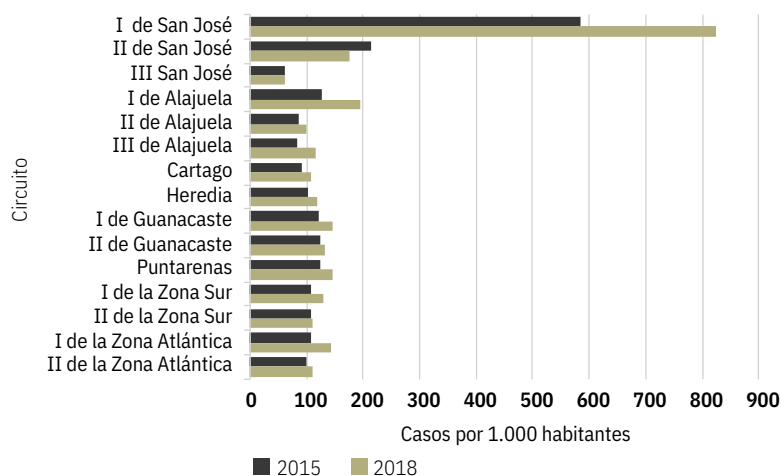
El *Segundo Informe del Estado de la Justicia* (2017) analizó la distribución territorial de los circuitos judiciales y la cantidad de personas atendidas por cada uno de ellos. Los resultados de ese examen evidenciaron que hay un conjunto de oficinas que, si bien abarcan un territorio pequeño, atienden un alto número de personas. Este fenómeno se observó sobre todo en las provincias de la Gran Área Metropolitana. Por el contrario, en las zonas costeras y menos pobladas la superficie cubierta por los despachos judiciales es mayor. Por tanto, se confirmó que existen brechas importantes en cuanto a la cobertura y atención según la zona del país.

En esta nueva edición se da seguimiento al tema, con el objetivo de estudiar si, entre 2015 y 2018, hubo o no variaciones en la dinámica descrita, como respuesta a las variaciones que se registraron en el volumen de trabajo en las distintas zonas del país en el mismo período. Los resultados indican que la estructura territorial de prestación de servicios del Poder Judicial se mantuvo prácticamente inalterada durante el período bajo análisis, con excepción del Primer Circuito Judicial de San José donde, como se observa en el gráfico 6.2, si se dieron cambios importantes.

Si bien en algunos de los circuitos judiciales existen oficinas centralizadas que, por su naturaleza, no guardan una relación estricta con los habitantes del sector correspondiente, la información analizada permite tener un panorama general de la distribución territorial del sistema. Al respecto, es importante mencionar

Gráfico 6.1

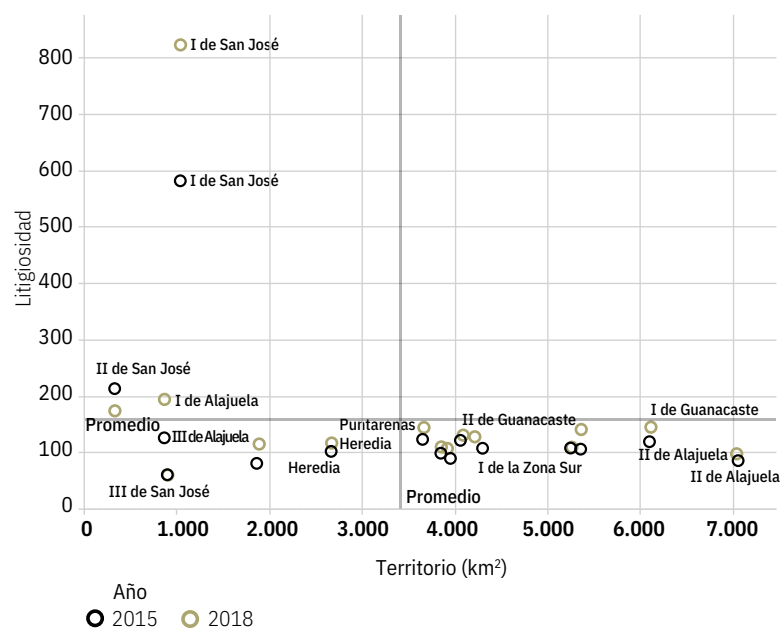
Litigiosidad^{a/} por circuito judicial. 2015 y 2018



a/ Número de casos ingresados brutos en primera instancia, por cada mil habitantes.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial, varios años y el INEC, 2018.

Gráfico 6.2

Litigiosidad y territorio atendido, por circuito judicial. 2015-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC, 2018, y la Dirección de Planificación del Poder Judicial, varios años.

que, al crear nuevas oficinas, el Poder Judicial toma en cuenta las condiciones geográficas, la ubicación de otras oficinas y las facilidades de transporte para la población usuaria; de forma que se facilite el acceso a servicios en todo el territorio nacional pese a que en algunas regiones el número de denuncias es bajo (Poder Judicial, 2019b). En el período 2016-2018 se instauraron 82 nuevas oficinas.

En este tema otro aspecto a considerar son los traslados de atribuciones en materia laboral del Segundo Circuito Judicial de San José al Primero. Asimismo, a partir de octubre de 2018 se implementaron una serie de cambios en el ordenamiento de las competencias en la jurisdicción de cobros, a raíz de la recientemente aprobada Reforma Procesal Civil. Esto implicó la especialización de despachos, para lo cual se llevó a cabo una reorganización del plan de trabajo en este campo, con el fin de garantizar la sostenibilidad de las cargas de trabajo (Poder Judicial, 2017). Esta especialización supuso cambios operativos internos en los circuitos con el fin de facilitar el acceso a la justicia por parte de la ciudadanía, gracias a lo cual se espera generar un mayor equilibrio en la distribución territorial de los asuntos de cobro judicial.

Dadas las dificultades para garantizar el acceso a la justicia por parte de ciertos territorios y poblaciones, en 2013 se creó el Servicio Nacional de Facilitadores Judiciales, con el apoyo de la Organización de Estados Americanos, bajo la coordinación de la Comisión Nacional de Mejoramiento de la Administración de Justicia (Conamaj), y en estrecha colaboración con los jueces de cada región. Para su operatividad se creó un equipo de facilitadores que busca ser el enlace entre las comunidades y el Poder Judicial. Entre las tareas de este equipo están: brindar información sobre servicios y trámites, facilitar la mediación y resolución de conflictos menores, y capacitar a la comunidad en temas de justicia.

A noviembre de 2019 se contaba con 465 facilitadores en todo el país y se habían realizado 5.360 orientaciones, 865 charlas, 567 acompañamientos, 363 diligencias, 293 apoyos de la Fuerza Pública y 177 mediaciones¹ (Conamaj, 2019). El registro electrónico sobre la labor de este programa es reciente; se espera que en el mediano plazo se puedan realizar mejoras en cuanto a la recolección de datos y el análisis sobre su impacto.

Cobros: la nueva materia jurisdiccional más recurrida del Poder Judicial

La demanda por los servicios judiciales aumentó de manera importante en el período 2016-2018. En la mayoría de las jurisdicciones los cambios fueron leves, no así en el área de cobros; esta tuvo un incremento significativo en la cantidad de casos ingresados netos y se convirtió en la materia más recurrida por parte de los usuarios del Poder Judicial (cuadro 6.1).

Este aumento es de especial relevancia, pues con él la materia de cobros desplazó a la penal, que tradicionalmente presentaba el mayor número de causas ingresadas. La nueva situación está asociada a una fuerte alza en el endeudamiento de la población con entidades financieras y crediticias (Hidalgo y Porras, 2018). Este fenómeno no ha pasado desapercibido en el Poder Judicial; de hecho, la Dirección de Planificación ha formulado propuestas para dar una atención expedita a las personas usuarias que más recurren a los despachos correspondientes, entre ellos, bancos, grupos financieros y grandes empresas (Poder Judicial, 2011). Cabe destacar que el incremento observado no es indicativo de un acceso más amplio a la justicia por parte de la ciudadanía, sino más bien de una mayor judicialización de los conflictos vinculados a cobros por tarjetas de crédito, créditos bancarios y otras deudas.

Se reduce la eficiencia judicial

La eficiencia de una institución, entendida como su capacidad para cumplir sus mandatos legales con el mínimo de recursos y en el menor tiempo posible, se refleja en el principio de justicia pronta, cumplida e igual para todos, establecido en el artículo 41 de la Constitución Política. Este apartado explora en qué medida la actividad jurisdiccional responde a esa exigencia, a partir de cuatro variables básicas: casos terminados, casos en circulante (tanto activos como en proceso de ejecución), duración de los procesos y costo del servicio².

Menos resoluciones con más personas juzgadas

El principal hallazgo de esta sección es un descenso en la cantidad de resoluciones dictadas por una planilla de jueces que creció. Este Informe calcula la productividad con un indicador estándar que divide los asuntos

¹ Más información sobre este servicio puede encontrarse en: www.conamaj.go.cr y en https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-007/16

² Los indicadores sobre estos cuatro temas son diseñados y estimados por el equipo técnico de este Informe, y pueden diferir de los calculados por el Departamento de Planificación del Poder Judicial. Cuando ello sucede, así se hace constar en el texto.

► Cuadro 6.1

Casos entrados netos, por materia judicial. 2016-2018

Materia	2016	2017	2018	Variación porcentual 2016-2018
Cobro judicial	163.855	199.023	236.369	44,3
Penal	158.821	161.515	174.947	10,2
Tránsito	76.735	76.547	70.288	-8,4
Violencia doméstica	45.066	43.185	45.725	1,5
Contravenciones	37.143	33.842	33.882	-8,8
Pensiones alimentarias	34.659	33.809	32.331	-6,7
Trabajo	29.396	29.798	30.864	5,0
Familia	28.583	28.355	27.321	-4,4
Constitucional	17.967	20.028	20.522	14,2
Contenciosa	14.118	13.733	12.876	-8,8
Civil ordinaria	13.852	14.019	16.547	19,5
Penal juvenil	8.702	7.937	8.242	-5,3
Agraria	2.721	2.386	2.734	0,5
Notarial	1.139	1.078	1.184	4,0
Total	632.757	665.255	713.832	12,8

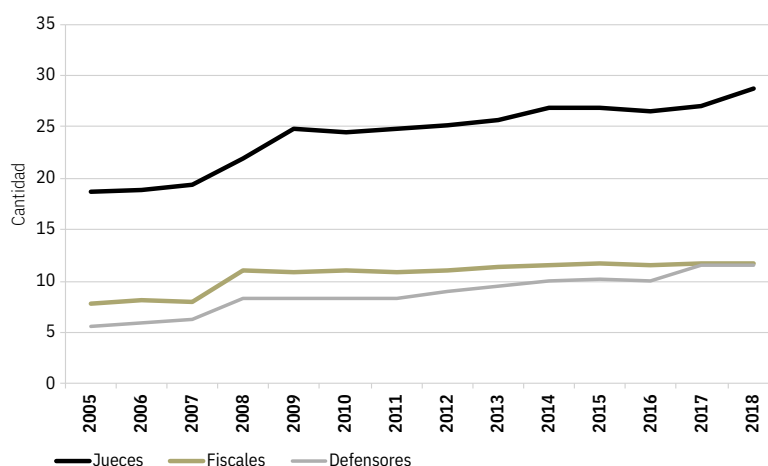
Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial, varios años.

resueltos entre el número de personas juzgadoras. La resolución de casos no es la única función que realizan los jueces y juezas, pero es la esencia de su labor y es la que mejor se contabiliza. A falta de otros indicadores de desempeño individualizado, este dato al menos permite una valoración comparable en el tiempo.

Entre 2015 y 2018 la cantidad de funcionarios judiciales aumentó un 5,8%, al pasar de 11.892 a 12.579. Gran parte de este crecimiento se explica por la variación en el número de jueces y juezas, en consonancia con lo observado en los últimos quince años. Cabe resaltar que este incremento es superior al promedio en la cantidad de funcionarios de todo el Poder Judicial (gráfico 6.3). La variación observada en el período bajo estudio corresponde principalmente a la incorporación de plazas extraordinarias de jueces en las materias laboral y civil: 47 y 75, respectivamente. En ambos casos asociadas a la entrada en vigor de la Reforma Procesal Laboral y la Reforma Procesal Civil. En términos generales, puede decirse que con estos movimientos se busca ampliar y mejorar las capacidades del Poder Judicial para atender las demandas de la ciudadanía.

► Gráfico 6.3

Cantidad de jueces, fiscales y defensores por cada cien mil habitantes. 2005-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial, 2020.

Como se dijo, el aumento registrado en la cantidad de este tipo de administradores de justicia es mayor que el reportado para otros funcionarios como los fiscales, cuyo número permaneció estable en el cuatrienio 2015-2018. Cabe señalar, sin embargo, que estos últimos se concentran mayoritariamente en el área penal, mientras que los jueces atienden todas las materias judiciales. Caso aparte corresponde a los defensores públicos, que registraron un aumento del 18,7% entre el 2015 y el 2018.

En el caso de los defensores públicos, como resultado de la entrada en vigor de la Reforma Procesal Laboral, se asignó un total de 74 nuevos puestos. Se espera que esta situación tenga un impacto positivo en el acceso de la justicia. En lo que concierne a la materia civil, cabe señalar que el aumento en la cantidad de jueces se asocia mayoritariamente a la creación de Tribunales de Primera Instancia Colegiados, lo cual ha generado cambios procesales para el conocimiento de los asuntos (Poder Judicial, 2019b).

Contrariamente a la tendencia antes comentada, en el trienio 2016-2018, la cantidad de casos terminados netos disminuyó un 7% (cuadro 6.2, recuadro 6.2), con diferencias importantes por materia. En algunas, como contravenciones, civil ordinario y notarial, en 2018 se finalizó un 20% menos de los casos que

en 2016. En las materias penal y de cobro judicial, las dos más recurridas, las disminuciones fueron leves.

Costo por caso se incrementa

Para aproximar que tan eficiente es el sistema de justicia en Costa Rica, se analiza la relación entre el número de causas resueltas por los administradores de justicia y los recursos económicos que el Poder Judicial invierte en atender cada uno de los casos que recibe. Se parte del supuesto de que una mayor cantidad de recursos invertidos debería mejorar el servicio y, entre otros, aumentar el volumen de resoluciones y disminuir la duración en la respuesta del órgano judicial.

No obstante, si se compara la cantidad de asuntos terminados por juez con el costo promedio por caso (recuadro 6.3), se observa una disminución en el primer indicador y un aumento notorio en el segundo (gráfico 6.4). Actualmente, el Poder Judicial resuelve un 51% menos de casos por juez que en el año 2000, y la atención de esos casos le cuesta un 164,2% más³. Estas diferencias podrían estar asociadas a la complejidad de las causas atendidas, las dificultades en la gestión del recurso humano y las limitadas capacidades para agilizar procesos, entre otras. La tendencia observada abre una línea de investigación sobre los factores que explican esta dinámica.

► Cuadro 6.2

Casos terminados netos, por materia judicial. 2016-2018

Materia	2016	2017	2018	Variación porcentual 2016-2018
Penal	163.805	153.897	163.630	-0,1
Cobro judicial	73.312	70.607	73.079	-0,3
Tránsito	78.648	78.313	74.430	-5,4
Violencia doméstica	50.429	43.672	43.497	-13,7
Pensiones alimentarias	28.410	20.984	19.340	-31,9
Contravenciones	41.788	32.879	33.480	-19,9
Trabajo	39.622	41.953	35.139	-11,3
Familia	28.366	27.191	26.003	-8,3
Constitucional	17.790	19.681	19.968	12,2
Civil ordinario	16.205	13.238	12.144	-25,1
Contenciosa	17.022	19.395	16.219	-4,7
Penal Juvenil	11.040	10.183	10.101	-8,5
Agraria	2.900	2.642	2.581	-11,0
Notarial	1.289	841	911	-29,3
Total	570.626	535.477	530.522	-7,0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial, varios años.

³ Es importante aclarar que la resolución implica también las medidas alternas que estadísticamente el Poder Judicial no incluye en los casos terminados.

▮ Recuadro 6.2

Cálculo de los casos terminados, netos y brutos

Los casos terminados son los expedientes concluidos en las oficinas de primera o única instancia en un año calendario. Es posible que un expediente se reporte como terminado en primera instancia, pero permanezca activo en los tribunales de segunda instancia o en las salas de casación. Por ende, es preciso aclarar que se trata de la cantidad de causas terminadas por el despacho que tramita la causa en primera y única instancia. Además, se debe mencionar que, una vez finalizados con sentencia, los casos pueden regresar al circulante en su proceso de ejecución, por lo que a un mismo expediente se le pueden dictar varias resoluciones. El indicador de casos terminados brutos considera la terminación de un mismo expediente en varias jurisdicciones al ser trasladado de una a otra.

Según Solana (2014), el valor neto para la mayoría de las materias se obtiene de restar a los casos terminados las incompetencias dictadas, a partir de las siguientes fórmulas por materia:

- **Penal:** para el período 1990-1997 se calculan individualmente los casos terminados en los tribunales superiores penales, juzgados penales, juzgados de instrucción, alcaldías competentes en esta materia y se suman esos cuatro resultados.

En los tribunales superiores penales y en los juzgados penales el valor se obtiene de restar a los casos terminados las incompetencias y las anulaciones o devoluciones. En los juzgados penales se hace la misma operación descrita en el párrafo anterior.

En los juzgados de instrucción, a los casos terminados se restan las incompetencias y los asuntos elevados a los juzgados y tribunales superiores penales.

En las alcaldías, a los casos terminados se restan las incompetencias y los expedientes remitidos a las agencias fiscales y los juzgados de instrucción.

A partir de 1998 se calculan individualmente los casos terminados en los tribunales, los juzgados penales y las fiscalías, y se suman esos tres resultados.

En los tribunales penales, el valor se obtiene de restar a los casos terminados las incompetencias y los casos remitidos a los tribunales de flagrancia (si los hay). En los juzgados penales se toman en cuenta los sobreseimientos dictados, las desestimaciones, las acumulaciones y

otros motivos. En las fiscalías se consideran las acumulaciones, los archivos fiscales, las conversiones de la acción y otros motivos.

- **Penal juvenil:** en el periodo 1995-1997, al total de casos terminados en los juzgados competentes se restan las incompetencias. De 1998 en adelante, al resultado de la operación anterior se le suman los casos terminados en las fiscalías penales juveniles por acumulación, archivo fiscal y otros motivos.
- **Tránsito:** el movimiento de trabajo en esta materia apareció por primera vez en forma completa en el *Anuario de Estadísticas Judiciales* de 1994, pues hasta esa fecha la información se incluía dentro de la materia contravencional y de sus estadísticas solo era posible conocer los casos entrados y las incompetencias de jurisdicción.

Una variable esencial para determinar los casos terminados netos en esta materia es la cantidad de infracciones concluidas con una multa fija sin oposición, cuyo valor, como mínimo, es de 200.000 casos anuales. Dado que la estadística solo está disponible a partir de 1994, no es posible medir esta variable para el período 1990-1993. A partir de 1994, los casos terminados netos en materia de tránsito resultan de restar al total de casos terminados, las incompetencias y las sentencias de multas fijas sin oposición.

- **Violencia doméstica:** la información completa para este tipo de denuncia apareció por primera vez en el *Anuario de Estadísticas Judiciales* de 1998.

Se debe recordar que la Ley contra la Violencia Doméstica entró en vigor en mayo de 1996. En ese año la cifra de casos terminados netos se estimó en 4.000, pues los formularios para recoger la información respectiva no estuvieron disponibles sino hasta mediados del año siguiente. Para 1997, el valor de esta variable se obtuvo duplicando los casos terminados en el segundo semestre y restándole el doble de las incompetencias dictadas entre los meses de julio y diciembre. Entre 1998 y 2010, el valor se obtuvo de restar a los casos terminados las incompetencias. De 2011 en adelante, los casos terminados se le restan las incompetencias y los testimonios de piezas remitidos al Ministerio Público.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial, 2019b y Solana, 2017.

▮ Recuadro 6.3

Tutela y alcance de las jurisdicciones penal, contencioso-administrativa y laboral

Para efectos de sus análisis sobre los procesos judiciales, el *Informe Estado de la Justicia* estima el costo por caso mediante la división del gasto real total del Poder Judicial, entre las causas netas finalizadas cada año. Para calcular el costo y gasto reales se utiliza como deflactor el índice de precios al consumidor, tomando como base el promedio del año 2015, a fin de eliminar las variaciones derivadas de la inflación. Esta fórmula es la que permanece en el Informe y la utilizada en los respectivos análisis.

Por su parte, la Dirección de Planificación del Poder Judicial ha indicado que es posible calcular este indicador sumando lo que corresponde al programa 927 más un porcentaje estimado del programa 926, “dirección, administración y otros organismos de apoyo jurisdiccional”, considerando que en la atención de las causas, especialmente penales, se requiere la participación de funcionarios y las capacidades institucionales de los órganos auxiliares de justicia (Organismo de Investigación Judicial, Ministerio Público y Defensa Pública). Por ello se señala que, para conocer a cabalidad el trabajo de las y los jueces se debe considerar, para lo penal, la suma de los casos terminados brutos, las resoluciones intermedias dictadas en el período de estudio incluyendo suspensión del proceso a prueba, conciliación condicionada, reparación integral del daño y los programas de justicia restaurativa. Además, deben sumarse las solicitudes interpuestas en los juzgados penales, como allanamientos, levantamiento de secretos bancarios, levantamiento de gravámenes, anotaciones de demanda y apertura de evidencias, entre otras.

Para las materias no penales se propone considerar las resoluciones dictadas en autos, auto sentencias, providencias, aclaración y adición, sentencia en apelación por admisión, sentencia en conflicto por competencia, sentencia en ejecución, sentencia en incidente, sentencia

principal, sentencia en segunda instancia y sentencia en tercerías.

El Estado de la Justicia ha considerado que esta medición, si bien refleja la totalidad de diligencias que deben ser atendidas por las personas juzgadoras, hace que se cuenten elementos de un mismo expediente en diferentes momentos del proceso, lo cual puede generar un sobregistro en los datos consignados. Por lo que la cantidad de casos terminados y el costo por caso, incluyen en sí mismos todos los elementos y partes del proceso judicial para que el expediente sea finalizado por parte de los jueces, lo cual brinda un panorama mucho más claro de las condiciones requeridas para que una causa sea finalizada.

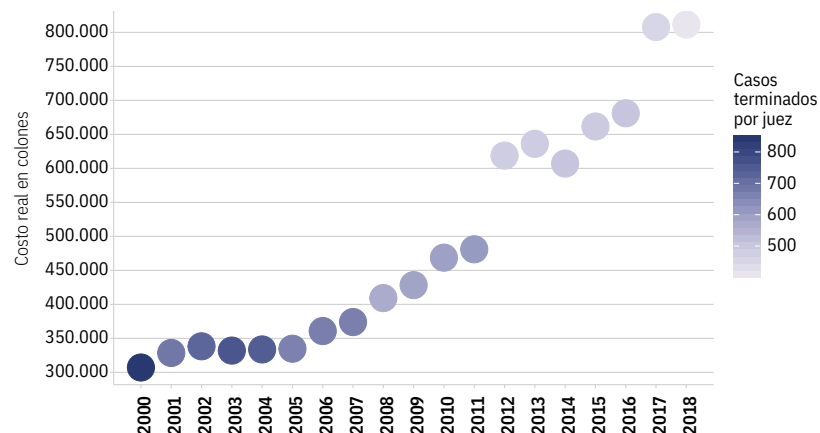
La Dirección de Planificación, asimismo, propone como segunda alternativa, siguiendo la metodología utilizada por el Estado de la Justicia, se consideren las incompetencias, ya que estas igualmente representan un costo a la justicia, por lo que se toman en consideración los casos brutos y no los netos, sin contabilizar los casos finalizados en el Ministerio Público. Esto, considerando el costo real según las indicaciones ya realizadas. La cantidad de jueces contiene la totalidad de plazas extraordinarias y ordinarias para primera y única instancia.

El uso de la segunda fórmula propuesta por la Dirección de Planificación y la utilizada en el presente Informe no genera diferencias en las tendencias mostradas, pues en ambos casos se identificó un aumento sostenido en el costo y una disminución en la cantidad de asuntos resueltos por juez.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial, 2019b.

▮ Gráfico 6.4

Costo real^{a/} promedio por caso, según cantidad de casos netos terminados por juez^{b/}. 2000- 2018



a/ Costo de la justicia en colones corrientes deflactados con el IPC, base junio 2015.

b/ El color de los círculos refleja la cantidad de casos terminados netos por jueces de primera instancia. A menor degradación de color, menor es la cantidad de casos terminados.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial, varios años.

Entre 2016 y 2018, la materia penal se mantuvo como la jurisdicción que absorbió más recursos del presupuesto judicial. En 2018 representó un 34% del gasto total (gráfico 6.5). Es relevante señalar el crecimiento de lo penal con respecto a otras jurisdicciones que también tienen importantes volúmenes de trabajo, como laboral, cobros y civil. Debe considerarse, por ejemplo, que en 2017 se realizó la Reforma Procesal Laboral, lo que supone una alta inversión en esta área (véase el capítulo 4 de este Informe), y que el rubro de cobros judiciales es el que reporta la mayor cantidad de casos ingresados y circulante.

Es importante tener en cuenta que el aumento en la inversión en materia penal se asocia, según la Dirección de Planificación del Poder Judicial (oficio 2210-PLA-2019), a la necesidad de ampliar las capacidades instaladas para dar respuesta a los casos en trámite. Esto implicó el crecimiento del recurso humano para crear estructuras con al menos dos jueces en 14 despachos judiciales. Aunado a lo anterior, se implementaron una serie de cambios asociados al Proyecto de Mejora Integral del Proceso Penal, lo cual generó un incremento en las sentencias y una reducción en el tiempo de duración de la gestión, específicamente en los Tribunales Penales.

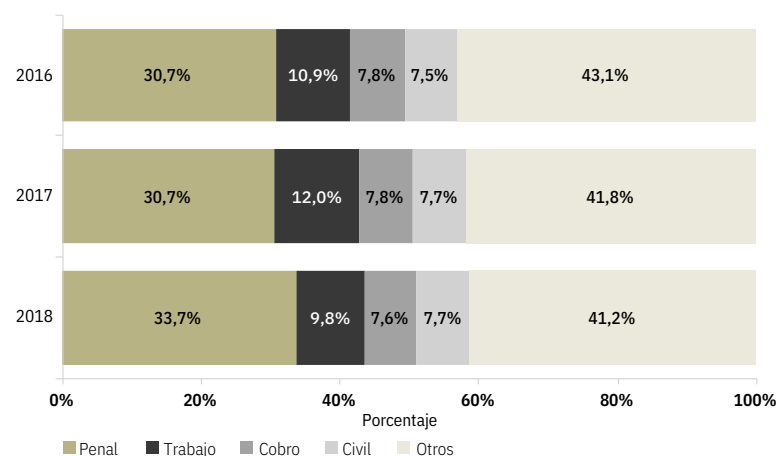
Por otra parte, es fundamental tener en cuenta que para el cumplimiento del debido proceso en materia penal se depende de la gestión que realizan otros entes judiciales: Defensa Pública, Organismo de Investigación Judicial, Ciencias Forenses, Programa de Atención a la Víctima, entre otros. Estas condiciones necesariamente consumen una importante cantidad de recursos institucionales, razón por la cual la resolución suele estar marcada por una mayor complejidad, en otras materias como cobros y trabajo la situación es diferente. Por ende, pese a las nuevas necesidades operativas (como con la RPL) y al aumento tanto en los volúmenes de trabajo como en cobros, las condiciones señaladas no necesariamente se expresan en cambios importantes en los recursos que el Poder Judicial destina para el ejercicio de sus funciones.

Aumenta la duración promedio de los casos terminados

Se ha constatado que las y los jueces cada vez terminan menos casos y que estos permanecen más tiempo desde que ingresan al Poder Judicial hasta su resolución. El indicador que se utiliza para cuantificar ese aspecto es la duración promedio para dictar una sentencia en primera instancia. El hallazgo principal es un aumento en las duraciones promedio por caso en los últimos tres años, en la mayoría de las materias (gráfico 6.6).

Gráfico 6.5

Distribución porcentual del gasto judicial, según materia. 2016-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial, varios años.

Gráfico 6.6

Duración promedio de los casos terminados con sentencia, por materia^{a/}. 2016 y 2018



a/ No se consideran las materias de cobro judicial, civil, violencia doméstica y pensiones, ya que al momento de redacción de este Informe no se contaba con los datos respectivos. Se utilizan los casos con sentencia contabilizados de manera uniforme para todas las materias en el *Anuario de Estadísticas Judiciales*. Por su naturaleza, los asuntos tratados en los tribunales penales se distribuyeron en las categorías “flagrancia” y “ordinarios”. En la materia “Trabajo” se calculó un promedio entre los casos ordinarios de mayor y menor cuantía para el año 2016, mientras que para el año 2018 se considera el dato general, ya que se elimina dicha división producto de la Reforma Procesal Laboral. Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial, varios años.

Según la variación porcentual de la duración de los casos, es posible clasificar las jurisdicciones utilizando una escala de tres niveles: leve, intermedio y alto. En el primer nivel, cuatro materias mostraron cambios porcentuales leves (menores al 10%) en los últimos dos años, dos de ellas corresponden a las que tienen duraciones mayores en tribunales ordinarios: agraria y penal. En materia agraria, que es la más lenta del Poder Judicial en promedio el dictado de una sentencia supera las 160 semanas. En esta jurisdicción, además, las mayores duraciones corresponden a los ejecutivos prendarios, ejecución de sentencia, información *ad perpetuam*, rectificación de medida, información posesoria y asuntos ordinarios; los dos últimos tienen el volumen de causas más elevados: 797 y 832 casos, respectivamente (Poder Judicial, 2019b). Las otras dos presentaron cambios negativos: trabajo y contencioso.

El segundo grupo está compuesto por materias cuyas variaciones porcentuales oscilan entre un 10% y un 20%. Dentro de este grupo se ubican las materias tránsito, contravenciones y penal juvenil; de ellas, las dos primeras tienen duraciones bajas, mientras que la última tiene una alta duración promedio, que para el año 2018 alcanzó las 115 semanas.

Por último, está el grupo que reporta un alto nivel de variación, compuesto por tres materias cuyo cambio porcentual es superior al 20%. Incluye dos jurisdicciones de bajas duraciones (penal en tribunales de flagrancia y familia) y una de alta duración: notarial,

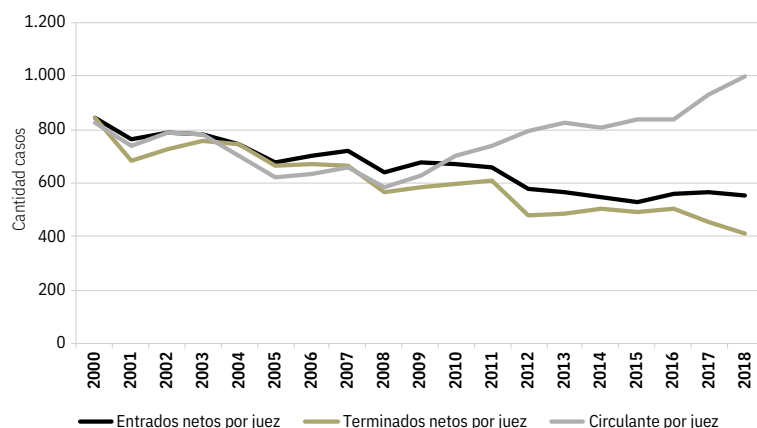
que, en términos absolutos, es la segunda con una mayor duración promedio ante el Poder Judicial.

El Poder Judicial está impulsando diferentes acciones con el propósito de disminuir la mora, por ejemplo, la aplicación del “Protocolo institucional de rediseño de procesos” en 125 despachos judiciales, y la implementación del “Modelo de Sostenibilidad para dar seguimiento a indicadores de gestión”. Estas iniciativas se han enfocado en puntos críticos de algunos de los procesos y de las oficinas seleccionadas, con el fin de agilizar y hacer más eficientes la gestión de este ente. En los Circuitos Judiciales de Cartago, Segundo de Alajuela, Heredia y Primero de Guanacaste, se ha implementado estas iniciativas desde 2017, con resultados diferentes según la etapa de los procesos. Si bien estos esfuerzos han permitido resolver una mayor cantidad de causas en un menor tiempo, gracias a un uso más eficiente de los recursos en las oficinas seleccionadas, hasta ahora no se observan mejoras sustantivas en los promedios a nivel nacional.

Es fundamental hacer la salvedad de que, en las materias cobratorias, civil, agraria, familia, pensiones alimentarias y contencioso, el avance del proceso depende de la parte actora y no del despacho. Esto hace que el caso pueda permanecer por un período más extenso dentro de la corriente judicial. La tasa de inactividad, que está asociada mayoritariamente a los procesos cuyo trámite es por gestión de las partes, ha disminuido de un 12,9% en 2016 a un 8,4% en 2018.

Gráfico 6.7

Cantidad de casos entrados netos, terminados netos y circulante por juez de primera y única instancia. 2000-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial, varios años.

Crece de manera generalizada el circulante

En el período 2016-2018, la combinación de una menor cantidad de asuntos terminados por juez y el aumento en la entrada neta de casos significó un fuerte incremento en el circulante, es decir, en la cantidad de casos que al final de cada año permanecen activos o en fase de ejecución⁴ (recuadro 6.4). Esto es lo que se denomina mora judicial y su reducción es un desafío en términos del principio de justicia pronta y cumplida. Como se observa en el cuadro 6.3, en 14 de los 15 circuitos judiciales aumentó el circulante, y en 5 de ellos el crecimiento superó el 40%.

El análisis de los indicadores agregados de casos entrados, terminados y circulantes, confirma que la productividad por juez viene decayendo desde principios de siglo, mientras que el circulante creció de manera sostenida en la última década, hasta alcanzar una tasa que supera en un 50% la registrada en el año 2008 (gráfico 6.7). Esto lleva a concluir que la reducción de la productividad está asociada a los problemas que enfrenta el

⁴ En el circulante se incluyen las medidas alternas: conciliaciones condicionadas, reparación integral del daño y suspensión del proceso a prueba. En la materia penal se consideran las resoluciones provisionales, mientras que en el resto de las materias el circulante corresponde a los expedientes en proceso de ejecución.

► Cuadro 6.3

Cantidad de casos en circulante al finalizar el año, por circuito judicial. 2016-2018

Circuito judicial	2016	2017	2018	Variación porcentual 2016-2018
Primero de San José	255.963	297.232	344.461	34,6
Segundo de San José	208.383	191.518	195.081	-6,4
Tercero de San José	48.862	52.952	58.976	20,7
Primero de Alajuela	56.709	73.108	97.770	72,4
Segundo de Alajuela	27.343	32.354	40.055	46,5
Tercero de Alajuela	41.831	53.839	63.545	51,9
Cartago	67.027	82.700	94.871	41,5
Heredia	60.379	63.163	73.573	21,9
Primero de Guanacaste	28.820	33.545	42.576	47,7
Segundo de Guanacaste	31.453	35.579	35.627	13,3
Puntarenas	38.334	43.374	48.939	27,7
Primero de la Zona Sur	29.349	31.795	40.590	38,3
Segundo de la Zona Sur	19.496	20.122	22.264	14,2
Primero de la Zona Atlántica	32.651	34.039	42.970	31,6
Segundo de la Zona Atlántica	38.271	44.885	50.884	33,0
Total	984.871	1.090.205	1.252.182	27,1

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial, varios años.

► Recuadro 6.4

Casos en circulante

Se denomina circulante a los casos que están sin finalizar en la etapa del proceso judicial en que se encuentran. Por tanto, puede incluir los expedientes que se encuentran activos, es decir, que permanecen sin ser resueltos al final del año, o bien las resoluciones provisionales o en proceso de ejecución. Por ende, un mismo expediente puede ingresar o salir del circulante en momentos distintos de un período, pese a estar terminado estadísticamente.

Se debe considerar que la permanencia de un caso dentro del circulante no necesariamente corresponde a una acción u omisión del despacho que lo tramita, ya que, en las materias de cobros, civil, agraria, familia, pensiones alimentarias y contencioso-administrativa el impulso procesal depende de la parte actora. Por ende, el aumento del circulante no es atribuible al incumplimiento de las

obligaciones de los servidores judiciales, aunque sí puede reflejar la forma en que se estructuran los procesos.

El *Informe Estado de la Justicia* utiliza la variable uso de la totalidad del circulante para sus análisis, considerando que, si bien puede contemplar momentos distintos del proceso judicial, este indicador permite aproximar el acceso de la población a una justicia pronta y cumplida. Al cierre de edición de este Informe no se logró contar con estadísticas consistentes en cuanto al circulante activo, información que permitiría validar si existe alguna diferencia en la tendencia al considerar únicamente el circulante total.

Fuente: Elaboración propia con base en la Dirección de Planificación del Poder Judicial, 2019b.

Poder Judicial para dispensar una justicia pronta, pese a que desde el año 2000 el ingreso de causas por juez es menor.

Al analizar las estadísticas de la Dirección de Planificación del Poder Judicial (2019) se observa una disminución en la carga de trabajo por juez de primera instancia, que contempla los casos entrados, reentrados, reactivados y testimonios de piezas, al pasar de 1.627 diligencias en 2016, a 1.578 en 2018. Si se realiza este mismo cálculo, pero tomando en consideración la totalidad de jueces de primera, segunda y única instancia, se experimentaron pocas modificaciones en el período bajo estudio, ya que se pasa de 1.465 diligencias a 1.469. Es importante considerar que este indicador valora un mismo caso en distintos momentos.

El aumento del circulante representa un retroceso en la observancia de los principios constitucionales de tutela de derechos y, hasta el momento, con los planes de descongestión y rediseño de procesos no se han logrado variaciones positivas en los indicadores agregados de la institución, pese a los posibles avances en despachos específicos.

El crecimiento del circulante es provocado por la materia de cobros

La información disponible permite analizar el comportamiento del circulante por materia. Al desagregar los datos se observa que, en el período 2016-2018, las jurisdicciones constitucional⁵ y cobros presentaron los mayores aumentos, con variaciones de 71,6% y 47,4%, respectivamente. En el resto de los tópicos la expansión osciló entre un 5% y un 20%. En términos absolutos, el circulante pasó de 984.871 en 2016 a 1.252.182 procesos en 2018, lo que representa un incremento de un 27,1%. El 80% de ese crecimiento correspondió a cobros (214.718 asuntos más en el circulante; cuadro 6.4). Es relevante mencionar que en los casos relativos a tránsito y penal juvenil los cambios fueron negativos.

Es oportuno considerar que para una cantidad importante de los casos que permanecen en circulante en materia cobratoria, se presentan dificultades al momento de informar a la parte demandada. En 2018, del total de casos activos 99.651 registraron notificaciones negativas. Es decir, se trata de causas en las cuales no fue posible informar a la parte demandada por los medios establecidos oficialmente (Ley n° 8697).

► Cuadro 6.4

Casos en circulante, por materia judicial. 2016-2018

Materia	2016	2017	2018	Variación porcentual 2016-2018
Penal	453.169	536.846	667.887	47,4
Cobro judicial	170.764	178.187	185.689	8,7
Tránsito	105.506	114.377	127.377	20,7
Violencia doméstica	57.431	59.524	61.119	6,4
Pensiones alimentarias	44.356	44.622	48.091	8,4
Contravenciones	42.548	42.793	45.527	7,0
Trabajo	30.418	30.462	27.587	-9,3
Familia	21.464	23.217	24.368	13,5
Constitucional	19.614	20.356	21.762	11,0
Civil ordinaria	18.232	18.193	21.001	15,2
Contenciosa	9.782	9.040	8.292	-15,2
Penal juvenil	6.746	7.044	7.037	4,3
Agraria	3.497	3.826	4.139	18,4
Notarial	1.344	1.718	2.306	71,6
Total	984.871	1.090.205	1.252.182	27,1

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial, varios años.

⁵ En la materia constitucional el crecimiento del circulante debe analizarse de manera diferenciada, pues los asuntos reportados son casos sumarios sometidos a procedimientos específicos.

Por otra parte, en los procesos relativos a cobros judiciales, el no pago por parte de las personas demandadas entorpece que se puedan hacer efectivas muchas de las causas tramitadas por los entes acreedores.

Aumento del circulante se agrava en algunos circuitos

Como se dijo, en los últimos años la cantidad de casos en circulante exhibe una tendencia creciente. Sin embargo, este comportamiento varía según materia (como se señaló anteriormente) y por circuito judicial. En este último aspecto, las estadísticas del Departamento de Planificación del Poder Judicial, evidencian que, con excepción del Segundo Circuito de Guanacaste y el Segundo de San José, todas las sedes judiciales muestran un incremento en su circulante, de modo que un porcentaje importante de los procesos, al culminar cada año, permanecen activos o en proceso de ejecución de su sentencia. Es posible identificar, a partir de las dinámicas descritas, cuatro tipos de circuitos.

En el primer grupo se ubican aquellos casos que presentan un alto crecimiento en su circulante, pocos cambios en la cantidad de ingresos por año y una disminución en los asuntos terminados (situación que incide en que haya una mayor cantidad de causas sin resolver pese a que el volumen en la demanda de servicios registre pocas variaciones). Se trata de la situación más desfavorable. En este escenario se encuentran los circuitos de Heredia, Primero de Zona Atlántica, Primero de Zona Sur y Puntarenas.

En el segundo conjunto están aquellos circuitos donde el comportamiento en el circulante y de los casos entrados es similar, y se registran cambios leves en las causas terminadas. En esta categoría se ubican los circuitos Primero de Guanacaste, Primero de San José, Segundo de Alajuela, Segundo de Zona Atlántica y Segundo de Zona Sur.

La tercera agrupación la integran aquellos circuitos que registran una reducción en el número de causas ingresadas, una disminución en los casos terminados y un aumento en el circulante. La combinación de estos elementos evidencia las dificultades que enfrentan estos despachos para gestionar la demanda, pese a que en los últimos años esta se redujo. En esta situación se encuentran los circuitos de Cartago, Segundo de Guanacaste y Segundo de Alajuela.

Por último, están los circuitos Primero de Alajuela, Segundo y Tercero de San José, en los cuales no se identifica un patrón claro (gráfico 6.8). Es decir, no tienen comportamientos similares entre sí ni con los otros circuitos. Es un reto de investigación para próximos Informes identificar los factores que determinan la situación descrita.

Un aspecto relevante de considerar en el análisis son los recursos financieros con los que cuentan los circuitos para realizar su trabajo. Esta información permite valorar, preliminarmente, si la cantidad de casos en mora es un criterio que se considera al momento de distribuir el presupuesto judicial a los despachos. Es decir, si se orientan o no más fondos a los circuitos que registran más asuntos pendientes. Este es un ejercicio de carácter exploratorio, cuyo fin es aportar elementos de juicio para estudios más detallados. Además, debe tomarse en cuenta que un aumento presupuestario no está asociado de forma automática a una mayor eficiencia, aunque sí permite tener una mejor idea sobre cómo se distribuyen los recursos y sus posibles efectos sobre la gestión institucional.

Al examinar el presupuesto otorgado por circuito entre 2015 y 2018 es posible concluir que la cantidad de casos en mora no es un criterio al momento de distribuir los recursos financieros. Así, por ejemplo, en el período bajo estudio, en los circuitos Primero de la Zona Sur, Primero de Guanacaste, Primero y Segundo de Alajuela, y Puntarenas, aunque no aumentó el circulante se registró un incremento en los fondos (gráfico 6.9). Por el contrario, en el circuito Primero de San José si bien incrementaron los asuntos pendientes el presupuesto experimentó una reducción.

En suma, el análisis efectuado evidencia que pese a la mejora en las capacidades institucionales (recurso humano y financiero) del Poder Judicial, no se han experimentado, de acuerdo con los indicadores disponibles, variaciones positivas en la cantidad de casos resueltos, el tiempo de resolución y en las causas que permanecen activas. Lo anterior sugiere la conveniencia de indagar, con más precisión, el peso que tienen sobre la mora judicial factores relacionados con la administración y gestión de la justicia.

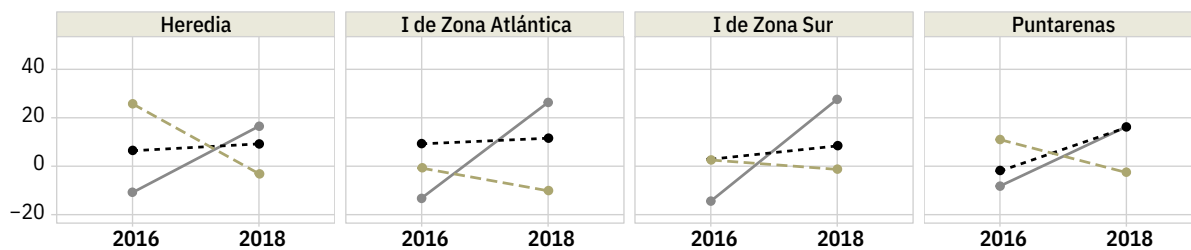
Dictamen

El incremento en la nómina de la judicatura no ha tenido efectos positivos. El análisis efectuado evidencia que, si bien en los últimos años disminuyeron la cantidad de casos ingresados por juez y aumentaron la cantidad de funcionarios en este ámbito, el número de procesos en mora y el costo por caso crecieron.

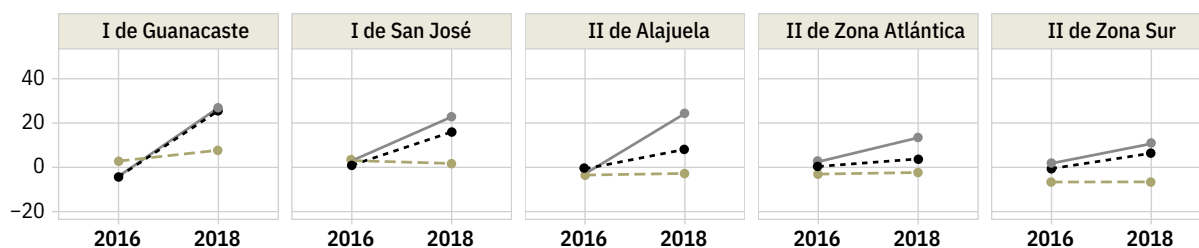
Gráficos 6.8

Clasificación de los circuitos judiciales, según variación interanual de los casos entrados, terminados y circulante. 2016 y 2018 (porcentajes)

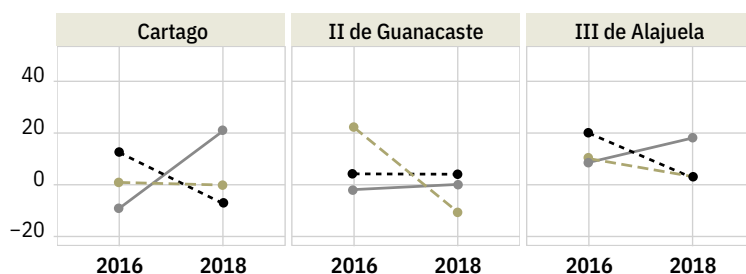
a) Mayor circulante, leve aumento de entrados y disminución de terminados



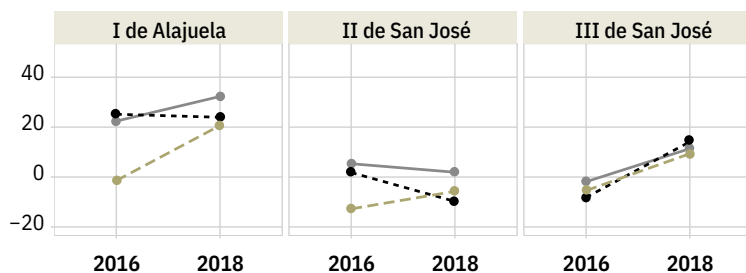
b) Crecimiento paralelo de circulante y entrados y poco cambio en los casos terminados



c) Aumento del circulante, disminución en el ingreso y menos terminados



d) Sin comportamiento determinado



Tipo

—●— Circulante -●- Entrados -●- Terminados

Aumentan las capacidades instaladas de los órganos auxiliares del Poder Judicial

El Poder Judicial está compuesto, además de las cortes encargadas de la función jurisdiccional, por un conjunto de órganos auxiliares: el Ministerio Público, la Defensa Pública, el Organismo de Investigación Judicial (OIJ) y la Escuela Judicial. En entregas previas de este Informe se llevaron a cabo distintos análisis sobre estos entes. En esta edición se da seguimiento al desempeño de dos de estas unidades: el OIJ y la Defensa Pública.

El OIJ es uno de los órganos de mayor tamaño en el engranaje del Poder Judicial. En el *Segundo Informe Estado de la Justicia*, se dedicó un capítulo al análisis de este ente. El énfasis estuvo en dos temas: la garantía del debido proceso durante la etapa de investigación criminal y los mecanismos de rendición de cuentas sobre su desempeño utilizados por la institución. En esta ocasión se actualizan los indicadores relacionados con la evolución de sus recursos, su personal y su actividad sustantiva. También se reseñan las principales modificaciones efectuadas en materia de controles democráticos. En la segunda parte de esta sección, se da seguimiento a la función que realiza la Defensa Pública, órgano que tiene como principal tarea brindar asistencia legal gratuita a quienes por su condición socioeconómica así lo requieran.

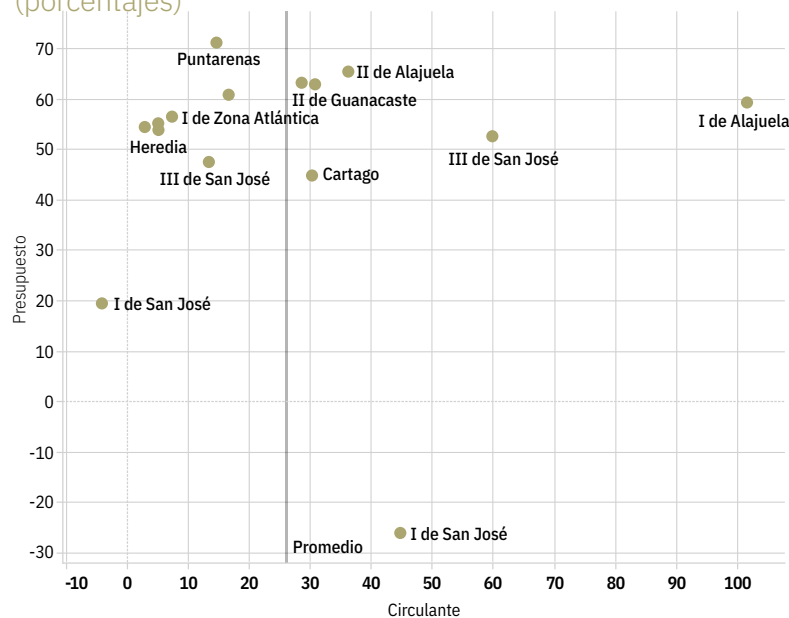
Ampliación de capacidades del OIJ se concentra en el ámbito policial

El *Segundo Informe Estado de la Justicia* encontró que la estructura del OIJ se había ampliado, como respuesta a la creciente incidencia y complejidad del fenómeno de la criminalidad en el país. En 2008, el personal y el presupuesto experimentaron un incremento significativo como resultado de la implementación del Programa de Seguridad Ciudadana. Desde entonces, ambos rubros registran una tendencia creciente. En 2015, el personal del OIJ representó un 25,1% del total de servidores judiciales, en el 2018 este valor ascendió a un 28,1%, al pasar de 2.983 a 3.533 funcionarios. Entre 2016 y 2018 el crecimiento fue del 12,7%, más de dos veces el reportado para todo el conglomerado del Poder Judicial (5,9%).

Si se desagregan los datos por tipo de plaza, se evidencia que las policiales concentran el mayor número de funcionarios, siendo esta categoría la que más ha aumentado en términos absolutos en los últimos años (gráfico 6.10). En forma paralela se observó un crecimiento importante en el número de puestos que pertenecen al área operativa que pasó de 334 empleados en 2012 a 596 en 2019, lo que equivale a un incremento de 78,4%. Cabe destacar que, si bien la principal

Gráfico 6.9

Relación entre la variación en el presupuesto real^{a/} y los casos en circulante, según circuito judicial. 2015 - 2018 (porcentajes)

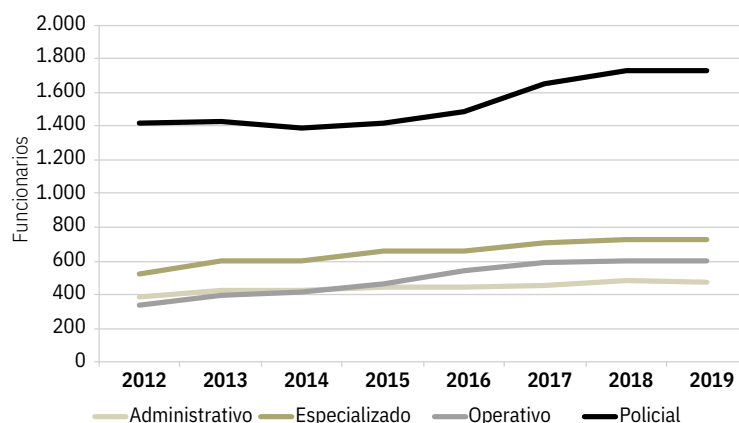


a/ Costo de la justicia en colones corrientes deflactados con el IPC, base junio 2015.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial, varios años.

Gráfico 6.10

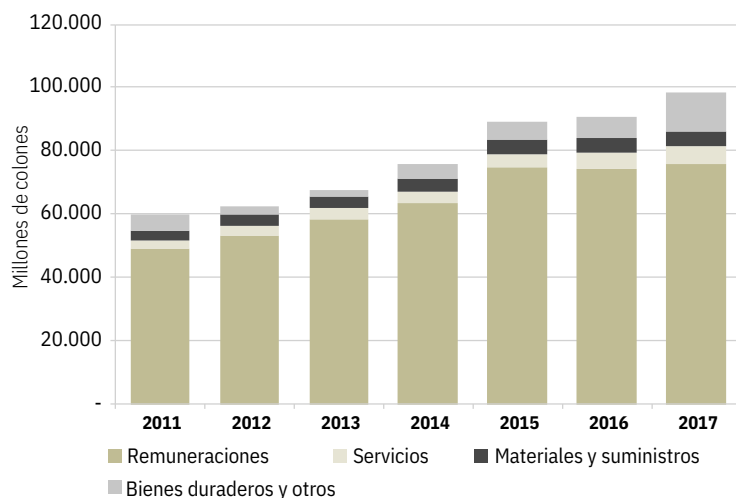
Distribución de plazas profesionales en el OIJ, por tipo. 2012-2019



Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, 2019a.

► Gráfico 6.11

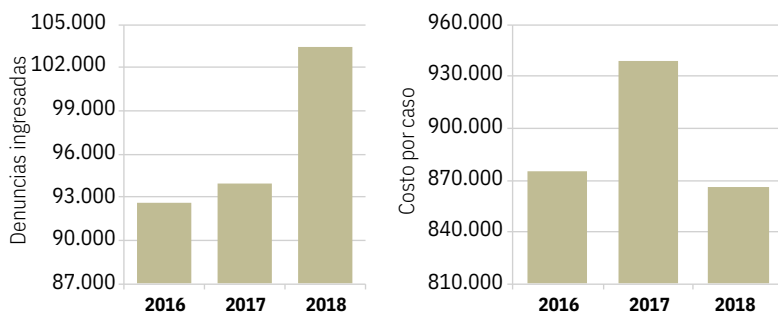
Distribución presupuestaria del OIJ, según partidas institucionales. 2011 - 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del OIJ, varios años.

► Gráficos 6.12

Cantidad de denuncias ingresadas y costo por caso ingresado en el OIJ. 2016-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, 2019c.

función del OIJ es la investigación de los diferentes casos que se presentan, en este ámbito el personal asignado crece a un ritmo menor.

En lo que concierne al presupuesto del OIJ, en el período bajo estudio se experimentó una leve baja. En 2015 este representó un 22% del total de los recursos financieros del Poder Judicial (el tercero más grande de todo el conglomerado). Mientras que en 2018 correspondió a un 21,1%. En términos comparativos se tiene que fue el segundo programa que menos creció: entre 2016 y 2018 registró una variación del 10,3%, valor inferior al reportado para toda la institución (14%). A nivel interno las partidas que más crecieron fueron bienes duraderos y transferencias corrientes (en ambos casos más de un 100%), sin embargo, como se observa en el gráfico 6.11, el mayor porcentaje de los fondos se destina al pago de remuneraciones. No obstante lo anterior, este rubro perdió peso. Mientras en 2015 representó un 84% del total, en 2017 fue un 77%.

Crece carga de trabajo del OIJ

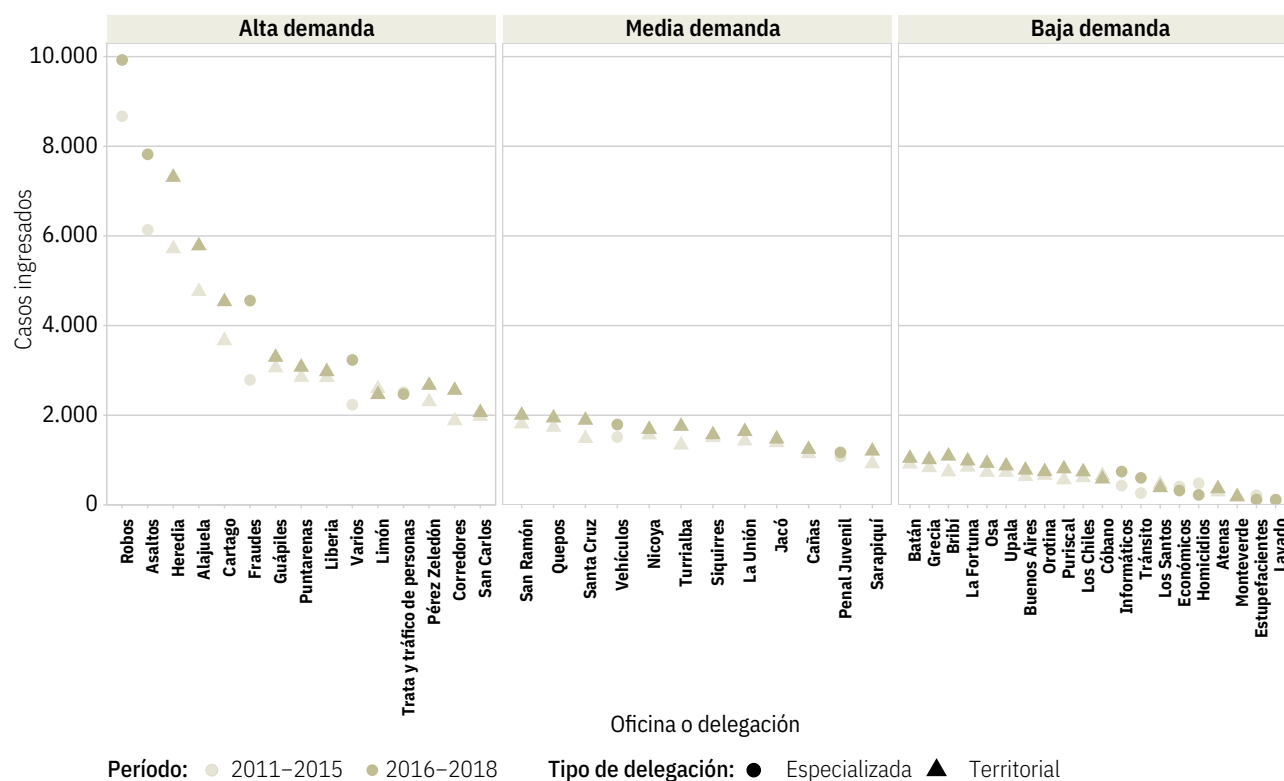
Paralelamente al incremento de las capacidades institucionales del OIJ, principalmente en recursos humanos y financieros, se reportó un aumento en la cantidad de casos que este órgano atiende anualmente. El número de denuncias ingresadas creció un 11,7% entre 2016 y 2018. En este último año, entraron para estudio del OIJ más de cien mil casos (gráfico 6.12). Es importante destacar que, junto al aumento en el número de denuncias, en el mismo período, se dio una ligera disminución del costo por caso, pasó de 875.083 a 866.288 colones⁶. Si se compara este valor con el importe de un asunto que se presenta ante las estancias jurisdiccionales (811.676 colones), se tiene que las causas tramitadas por el OIJ tienen un precio superior.

El comportamiento del número de denuncias varía por oficina del OIJ. Así, por ejemplo, en el período bajo estudio, en 15 de las 47 filiales los asuntos ingresados superan en promedio los 2.000 casos por año. Por tanto, se trata de casos donde existe una alta demanda (gráfico 6.13). En este grupo sobresalen las instancias que atienden robos, asaltos y fraudes. También las que se localizan en grandes centros de población como Heredia, Alajuela y Cartago. Las sedes especializadas y que tienen una baja demanda son las que exhiben una mayor disminución en la media de procesos que atienden, tal es el caso de económicos, estupefacientes y homicidios.

6 Se trata de un promedio básico, calculado a partir de la relación entre la cantidad de asuntos ingresados y el presupuesto asignado; sin embargo, debe enfatizarse que la variabilidad y complejidad de los casos es elevada.

Gráfico 6.13

Promedio de casos ingresados al OIJ por tipo de delegación, según nivel de demanda. 2011-2018



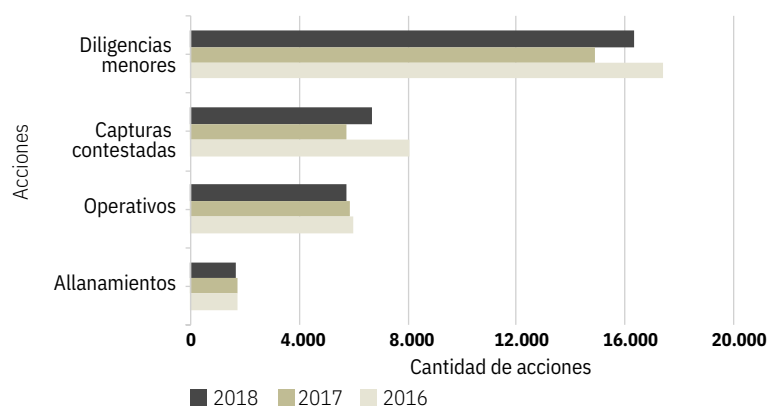
Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, 2019b.

Conviene observar que, si bien el aumento de casos en las oficinas especializadas es indicativo de una mayor complejidad de las actividades delictivas, las cuales requieren intervenciones más técnicas por parte de los servicios de investigación, el incremento en la cantidad de denuncias ingresadas no se refleja en un mayor número de diligencias en los procesos de investigación asociados a los casos tramitados por el OIJ (gráfico 6.14).

Otro indicador que permite dar seguimiento a la gestión que realiza el OIJ es la forma en que se cierran las denuncias. Los casos se pueden cerrar como no resueltos (NR), informe resuelto con imputado (RCI) o informe resuelto sin imputado (RSI). En el lapso 2011-2015, por ejemplo, se emitieron un promedio de 5.912 informes por año. Al analizar las estadísticas por tipo de cierre, se determinó que los casos RCI son los que tienen más posibilidades de ir a juicio. Entre un 20% y un 28% del total de los registrados entre 2011 y 2015. No fue posible actualizar esta variable para el

Gráfico 6.14

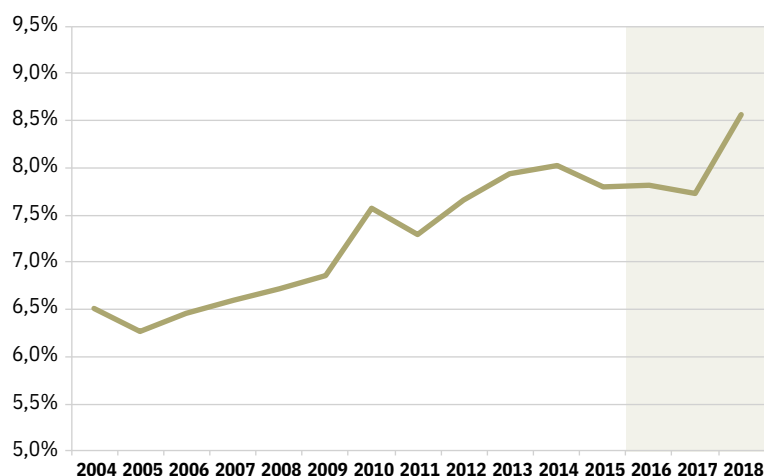
Cantidad de acciones en el proceso de investigación en el OIJ. 2016-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial, 2019a.

Gráfico 6.15

Peso del presupuesto destinado a la Defensa Pública en el presupuesto total del Poder Judicial. 2004-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial, varios años.

Cuadro 6.5

Cantidad de defensores públicos, por materia. 2016-2018

Materia	2016	2017	2018
Penal	301	301	291
Pensiones	76	76	76
Laboral	2	74	74
Penal Juvenil	30	30	30
Penalización violencia contra mujer	21	21	21
Ejecución de la pena	15	15	24
Agraria	10	10	17
Impugnaciones	9	9	9
Disciplinaria	5	5	5
Revisión	3	3	3
Ejecución Penal Juvenil	2	2	3
Familia	2	2	2
Contravencional	1	1	1
Total	477	549	556

Fuente: Poder Judicial, 2019e.

período 2016-2018, pues la información disponible en el sitio web del OIJ no es comparable. Así pues, se desconoce si en los últimos años se presentaron cambios en este aspecto. Por tanto, en este ámbito un reto es la generación de datos estandarizados. Otro tema pendiente es la construcción de un mecanismo que permita medir el grado de satisfacción de las personas que usan los servicios del OIJ. Al respecto cabe destacar que en años recientes la confianza por parte de la ciudadanía en el OIJ y en el Poder Judicial se redujo (véase el capítulo 7 de este Informe).

Crecen recursos destinados a la Defensa Pública

Si bien los recursos financieros destinados a la Defensa Pública en 2018, tan solo representaron un 8,6% del presupuesto total aprobado al Poder Judicial (gráfico 6.15), valor inferior al destinado a otros órganos auxiliares como el Ministerio Público y el OIJ, en el largo plazo (2004-2018) el peso de este rubro experimentó un incremento de 2,1 puntos porcentuales.

En términos reales, el presupuesto de la Defensa Pública creció un 20,3% entre 2016 y 2018, posicionándose como el que experimentó el mayor incremento en toda la institución. Lo anterior es resultado de la entrada en vigor, a inicios de 2017, de la Reforma Procesal Laboral (RPL, véase el capítulo 4 de este Informe). La implementación de esta norma supuso nuevas competencias para el ente en cuestión, así como la creación de la Sección Especializada de Asistencia Social en Materia Laboral. Para el cumplimiento de las designaciones establecidas por la RPL, entre otras cosas, fue preciso crear 72 plazas adicionales. Antes de su aprobación solamente se contaba con dos defensores especializados en este campo (cuadro 6.5). Llama la atención la disminución en el número de Defensores Públicos destinados a la atención de asuntos penales, pues históricamente son los que han demandado una mayor atención por parte de este órgano.

La expansión de recursos coincidió con el aumento en la cantidad de casos ingresados (19%) en el período 2015-2018. El número de causas atendidas tras la aprobación de la RPL pasó de 116 en 2016 a 18.229 en 2018. Con la creación de la Sección Especializada en Asistencia Social en Materia Laboral se facilitó el acceso a la justicia por parte de un mayor número de personas (cuadro 6.6).

Aunque los asuntos relacionados con pensiones, penal y ejecución de la pena, siguen representando la mayor cantidad de casos atendidos por la Defensa Pública, en el período bajo estudio no mostraron variaciones significativas. Por su parte, el volumen de casos asociados a asuntos de familia y al agro, si bien son un

► Cuadro 6.6

Cantidad de casos ingresados, por materia. 2015-2018

Materia	2015	2016	2017	2018	Variación porcentual 2015-2018
Penal	37.659	36.330	36.148	37.545	-0,3
Pensiones	29.068	29.602	27.612	28.513	-1,9
Laboral ^{a/}	208	116	7.044	18.219	8.659
Ejecución	10.977	10.829	11.128	11.872	8,2
Penal Juvenil	5.729	5.382	4.693	4.135	-27,8
Violencia contra Mujer	3.067	3.339	4.001	4.009	30,7
Contravencional	2.079	1.872	1.704	1.868	-10,1
Disciplinaria	1.645	1.398	1.283	1.559	-5,2
Agraria	765	1.052	935	1.204	57,4
Familia	146	151	170	269	84,2
Revisión	513	0	200	262	-48,9
Ejecución Penal Juvenil	401	283	316	196	-51,1
Tránsito	8	4	4	4	-50,0
Total	92.265	90.358	95.238	109.655	19,0

a/Se sumaron los datos reportados a la Oficina Especializada en Asistencia Social en Materia Laboral creada a partir de la Reforma Procesal Laboral.

Fuente: Poder Judicial, 2019e.

rubro pequeño del total de acciones del ente defensor, en los últimos años exhibieron un incremento importante. Las causas vinculadas a ejecución en penal juvenil y revisión se redujeron.

Resultados de la Defensa Pública difieren por materia

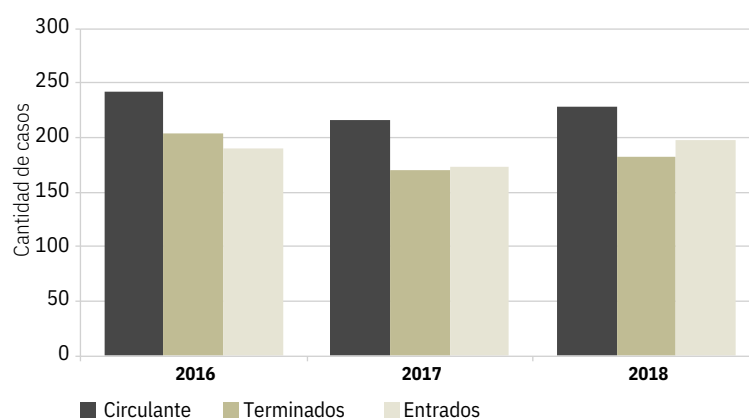
En el período 2016-2018, la productividad de la Defensa Pública –es decir, la cantidad de casos terminados por defensor–, ha experimentado una disminución del 10,4%. Esto significa que el aumento de las terminaciones fue inferior al crecimiento de las nuevas plazas (gráfico 6.16).

Si se analiza este fenómeno para cada una de las materias, es posible encontrar mejorías en la productividad de la Defensa Pública, tal es el caso de lo penal, que además es la que concentra la mayor demanda de servicios por parte de la ciudadanía. Fue en los asuntos de familia donde se presentó el avance más notorio (91%), contrariamente a las temáticas relacionados con tránsito y ejecución de la pena, en las cuáles el porcentaje promedio de causas finalizadas por defensor más bien disminuyó.

En materia penal, el seguimiento sobre la productividad registrada a partir de 2011, exhibe una

► Gráfico 6.16

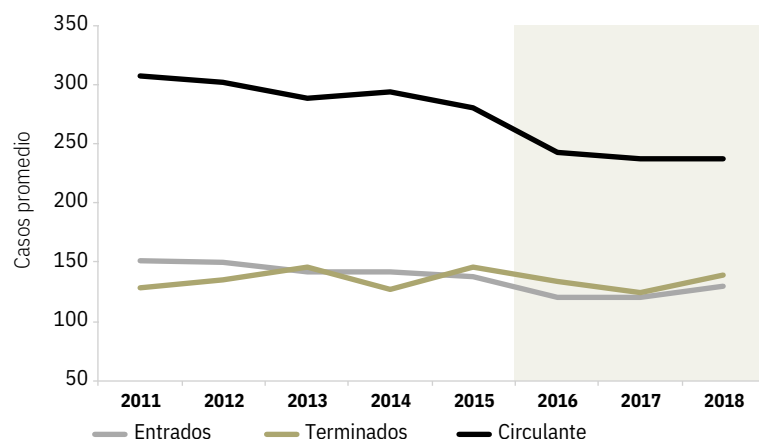
Promedio de casos atendidos por Defensor Público. 2016-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, 2019e.

Gráfico 6.17

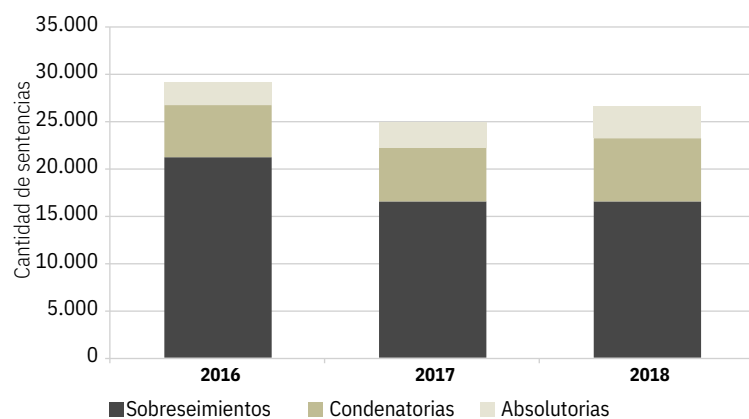
Promedio de causas atendidas por defensor público en materia penal. 2011-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, 2019e.

Gráfico 6.18

Cantidad de sentencias emitidas por casos tramitados por la Defensa Pública en materia penal, por tipo. 2016-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación de Planificación, 2019a.

disminución en el circulante por defensor, pese a que no se evidencia un aumento en el promedio de causas que ingresan por cada defensor (gráfico 6.17).

La mejoría que exhibió la Defensa Pública en el 2018 en materia penal coincide con reformas orientadas a la modernización de su estructura organizacional. Por ejemplo, la propuesta de redistribuir los procesos mediante nuevas metodologías de administración de proyectos, dando pie a la creación de dos grandes áreas de trabajo: la social y la penal (Defensa Pública, 2019).

Otra de las iniciativas que se está desarrollando es el proyecto titulado “Modernización de la estructura organizacional de la Defensa Pública”, el cual se dio a conocer en 2019 y se espera sea aplicado en el corto plazo. Paralelamente se trabaja en un proceso de mejora del Sistema de Gestión de los Casos, con el cual se busca facilitar el traslado de expedientes de forma electrónica. Pese a la disminución del circulante por defensor en materia penal, se observa un decrecimiento en la cantidad de sentencias, estimulado por una reducción de las condenatorias, que pasaron de 29.066 en el 2016, a 26.1126 en el 2018 (gráfico 6.18).

No fue posible obtener información sobre la cantidad de casos tramitados y resueltos por defensores públicos versus los atendidos por defensores privados. Por tanto, no se puede valorar en términos comparativos la gestión que realizan los funcionarios de este órgano. Este indicador es de suma importancia pues permitiría dar seguimiento a los hallazgos reportados en el *Segundo Informe Estado de la Justicia*. Sin embargo, se indicó que no se tiene registrado cuando participan abogados privados, ni detalles por tipo de delito y terminaciones.

Dictamen

Los órganos auxiliares de justicia registran una ampliación en sus capacidades instaladas (recursos humanos y financieros), tanto en las oficinas especializadas del OIJ como en la Defensa Pública (en este último caso, como resultado de la Reforma Procesal Laboral). Dicho aumento se da en el contexto de un incremento de la demanda ciudadana por sus servicios. El crecimiento observado, sin embargo, no se puede asociar directamente con los resultados obtenidos. En el caso del OIJ, por ejemplo, no se contó con información sobre informes terminados, mientras que en la Defensa Pública los resultados varían por materia: hay mejorías en la materia penal, que es, sin duda, la más voluminosa.

Altos niveles de prisionalización y hacinamiento carcelario

Una de las consecuencias de las decisiones judiciales son las penas de cárcel. Por tal razón, este Informe da seguimiento al tema de la prisionalización y, en especial, al hacinamiento carcelario. Ello es importante desde el punto de vista del respeto a los derechos humanos de las personas privadas de libertad. Así, en sentido amplio, el sistema de administración de justicia incluye la gestión de los centros penitenciarios, aunque esa responsabilidad no corresponda al Poder Judicial sino al Ejecutivo, específicamente al Ministerio de Justicia y Paz.

A partir de estas consideraciones, este apartado muestra la posición de Costa Rica con respecto a otros países en términos de población penitenciaria, capacidad del sistema y da seguimiento a las causas principales de su colapso, indicadas en el *Segundo Informe Estado de la Justicia* (2017).

Costa Rica con prisionalización más alta que países más violentos

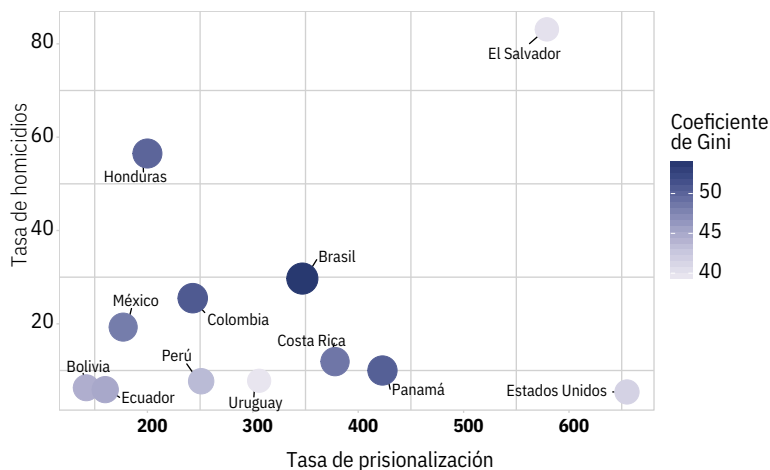
El índice de Estado de derecho, que calcula el *World Justice Project*, muestra que, en 2018, de todos los indicadores asociados a la justicia penal, el sistema penitenciario es el peor evaluado en el caso de Costa Rica (World Justice Project, 2018). En contraste con los altos puntajes obtenidos por el país en los temas de independencia judicial, garantías del debido proceso e investigaciones efectivas, entre otros abordados a lo largo de este Informe, el rezago en materia penitenciaria es claro.

Costa Rica tiene una tasa de prisionalización más alta que la de países que viven situaciones de mayor violencia y desigualdad social. La literatura especializada ha señalado que el aumento en la pena privativa de libertad responde a entornos de exclusión y estigmatización, donde se victimiza a las poblaciones en mayor riesgo social a través de una selectividad estructurada del sistema penal (Barratta, 2004; Zaffaroni, 2000). Esta tesis, fundamentada en un acervo investigativo muy amplio no se aplica a cabalidad en el caso costarricense, el cual presenta particularidades que lo distinguen de otros países de la región.

El ejercicio de este poder punitivo en Costa Rica tiene, pues, rasgos distintivos. El país se ubica entre las veinte naciones con mayores tasas de prisionalización en el mundo y ocupa la tercera posición en América Latina (World Prison Brief, 2019). Solo es superado por El Salvador y Panamá, y está por encima de países con altos niveles de homicidios y violencia, como Honduras, Colombia y Brasil (gráfico 6.19).

Gráfico 6.19

Relación entre la tasa de prisionalización^{a/}, tasa de homicidios y coeficiente de Gini^{b/} en países del continente americano. 2016



a/Se estima como la cantidad de personas privadas de libertad por cada 10.000 habitantes.

b/ El coeficiente de Gini, como medida de la desigualdad de ingresos, se ilustra mediante la intensidad en el color de los círculos.

Fuente: Elaboración propia con datos del World Prison Brief, 2019, y el Banco Mundial, 2019.

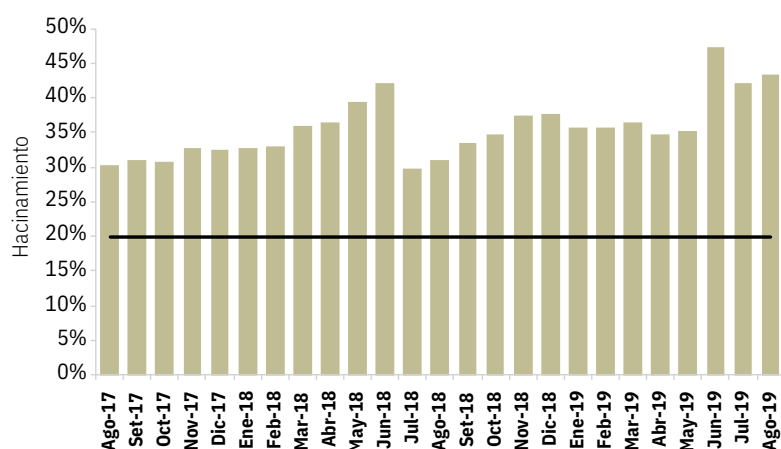
En 2019 el hacinamiento alcanza el nivel más alto de los últimos dos años

La ocupación del sistema penitenciario costarricense ha registrado un crecimiento constante a partir de 2008 (PEN, 2017), hasta alcanzar niveles de sobrepoblación superiores al 40%, que duplican los estándares internacionales y configuran lo que se denomina “hacinamiento crítico”. Según datos del Ministerio de Justicia y Paz, en junio de 2019 se alcanzó el nivel más alto de hacinamiento penitenciario de los últimos dos años (gráfico 6.20, recuadro 6.5).

La información disponible permite describir los grados de hacinamiento por centro penitenciario. Tal como se muestra en el gráfico 6.21, entre 2017 y 2019 se manifestó una tendencia al aumento en todos los Centros de Atención Institucional (CAI). Hay sitios cuyos niveles de hacinamiento son superiores al 100%. Asimismo, se observa un deterioro en algunos centros especializados como la Unidad de Atención Integral Reynaldo Villalobos, que pasó de un -3% de sobrepoblación en 2018 a un 20% en 2019, lo que alteró la lógica de atención para la cual fue creada y provocó su cierre técnico por parte del Tribunal de Ejecución de la Pena en Alajuela (Cascante, 2019). Esto hace suponer

Gráfico 6.20

Sobrepoblación penitenciaria de personas adultas en Costa Rica por mes. 2017-2019^{a/} (porcentajes)

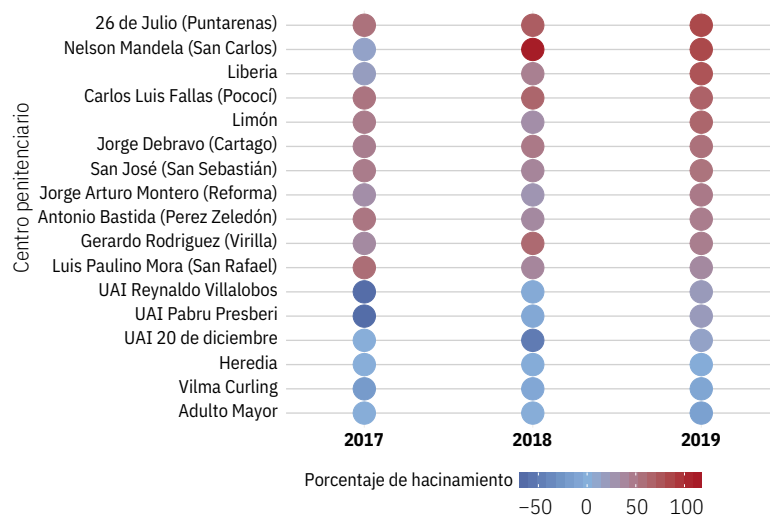


a/ En 2019, el Ministerio de Justicia introdujo cambios en la medición de la sobrepoblación penitenciaria, con el propósito de unificar sus sistemas de registro y estandarizar los indicadores. La línea de color negro indica el rango que según la jurisprudencia se considera como hacinamiento crítico.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Justicia y Paz, 2017 y 2019.

Gráfico 6.21

Sobrepoblación por centro penitenciario. 2016-2019 (porcentajes)^{a/}



a/ Se consideran solamente Centros de Atención Institucional y Unidades de Atención Integral de población adulta.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Justicia y Paz, 2017 y 2019.

que este problema también genera complicaciones en el trabajo de otros centros de menor contención, los cuales fueron construidos recientemente y son el resultado de altas inversiones.

El *Segundo Informe Estado de la Justicia* (2017) advirtió sobre tres posibles causas del hacinamiento penitenciario: el aumento en las condenas, la creación de los tribunales de flagrancia y el uso excesivo de la prisión preventiva. A estos tres indicadores se les da seguimiento en esta sección.

Se estanca la cantidad de condenas en tribunales de flagrancia

A partir de 2008, en el país se había registrado un aumento sostenido de las personas condenadas, debido principalmente a los fallos dictados por los tribunales de flagrancia creados en aquel año. Sin embargo, por el tipo de penas impuestas, muchos de los sentenciados no eran reclusos en los centros penitenciarios. Luego de los primeros años de operación de los nuevos despachos, específicamente desde 2014, el número de condenas por esta vía se estabilizó. Según la información disponible, en el último bienio esa tendencia se mantuvo y, al mismo tiempo, se registró un fuerte crecimiento de las condenatorias en los tribunales ordinarios (gráfico 6.22).

Una consecuencia importante de estos hechos es que el incremento del hacinamiento penitenciario no parece ser atribuible a los tribunales de flagrancia, pues, como se dijo, a partir de 2014 dejaron de aumentar las sentencias condenatorias por esa vía. Ciertamente los tribunales de flagrancia pueden explicar parte del crecimiento anterior a 2014, pero no la expansión del hacinamiento carcelario de los últimos años.

Cantidad de condenas con penas de cárcel crecen levemente

Si bien no todas las condenas corresponden a penas privativas de libertad, el número de personas sentenciadas por los tribunales ordinarios y de flagrancia que fueron enviadas a centros penitenciarios registró un aumento: pasaron de 5.267 en 2016, a 5.677 en 2018.

Una proporción importante de estos casos son las condenas menores a cinco años, que tuvieron una variación positiva de 13,5% y que tradicionalmente se asocian a delitos contra la propiedad. En términos absolutos el aumento es pequeño, pero sin duda significa una carga adicional para el sistema penitenciario (cuadro 6.7).

▮ Recuadro 6.5

Estadísticas de prisionalización

En este Informe, los datos sobre hacinamiento, capacidad y población penitenciaria de los años 2017 y anteriores se tomaron de los anuarios estadísticos del Ministerio de Justicia y Paz (MJP). En 2018 ese Ministerio no realizó esa publicación, debido a que puso en marcha un proceso de intervención del sistema de información (E⁷: Camacho, 2019). Por tanto, los datos de 2018 y 2019 fueron facilitados directamente por la Jefatura de la Unidad de Investigación y Estadística de la institución.

Según la citada instancia, a partir de septiembre de 2018 el MJP unificó sus registros de información, ya que anteriormente los datos estadísticos se consignaban de modos diferentes según la dependencia consultada. En el análisis realizado para el presente Informe se utilizaron los indicadores que se describen a continuación, basados en definiciones proporcionadas por el MJP:

- **Población penitenciaria:** cantidad de personas que se encuentran recluidas en algún centro penitenciario. Esta población está determinada por el conteo y reporte diario vía radio de la Policía Penitenciaria. Se utilizó únicamente el reporte del último día natural del mes inmediato anterior al envío de información por parte del Ministerio de Justicia para la redacción del presente Informe, el 31 de agosto 2019. No se incluyeron las personas apremiadas por pensión alimentaria.
- **Capacidad oficial:** cantidad de personas que puede albergar el centro penitenciario según su diseño constructivo y sus modificaciones

debidamente avaladas por el Departamento de Arquitectura del Ministerio. Para el cálculo actual se tomó como referencia única y oficial, la información entregada por ese departamento, con corte al 26 de julio de 2019.

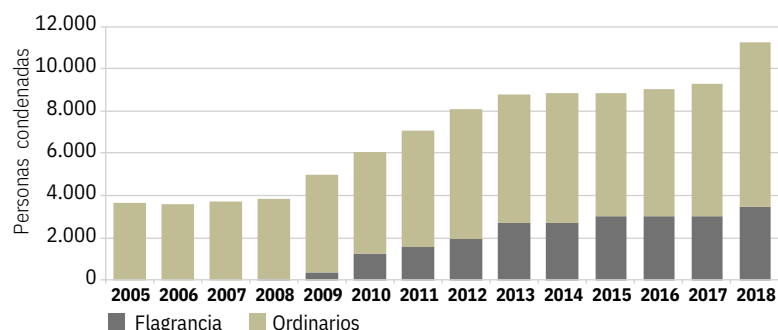
- **Sobrepoblación penitenciaria:** situación que se presenta en el momento en que la población penitenciaria de un centro sobrepasa la capacidad oficial del mismo.
- **Hacinamiento crítico:** situación que se presenta cuando la sobrepoblación es igual o mayor a un 20% de la capacidad oficial de un centro determinado⁸.
- **Porcentaje de hacinamiento:** razón matemática entre la población penitenciaria y la capacidad oficial del centro.
- **Tasa de prisionalización:** razón matemática entre la población total del sistema y la población total del país, multiplicada por 100.000. Indica la cantidad de personas privadas de libertad por cada cien mil habitantes.

Por otra parte, los datos asociados a la cantidad de personas condenadas según el tiempo de su pena y el tipo de tribunal se obtuvieron de los Anuarios de Estadísticas Judiciales del Poder Judicial.

Fuente: Elaboración propia con información de E: Camacho, 2019.

▮ Gráfico 6.22

Condenatorias, según tipo de tribunal penal. 2005-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial, varios años.

7 Las referencias anteceditas por la letra "E" corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe. La información respectiva se presenta en la sección "Entrevistas", de las referencias bibliográficas de este capítulo.

8 Así dispuesto por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en las resoluciones 2014-01137, del 11 de julio de 2014; 2014-020261, del 11 de diciembre de 2014, y 2019-008715, del 17 de mayo de 2019. Todas las anteriores y otras de criterio reiterado se basan en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos y las recomendaciones del Comité Europeo para los Problemas Criminales.

► Cuadro 6.7

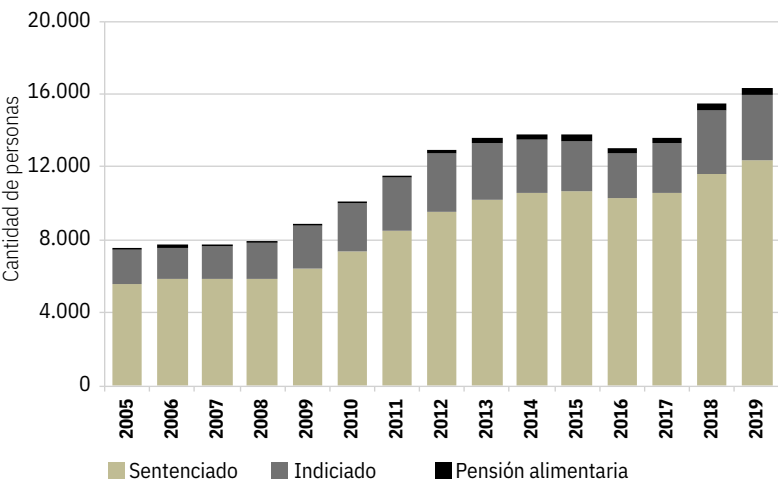
Personas condenadas a penas privativas de libertad, según tiempo de condena. 2016-2018

Tiempo de condena	2016	2017	2018	Variación porcentual 2016-2018
Menos de 5 años	2.630	2.582	2.986	13,5
De 5 a 10 años	1.806	1.600	1.970	9,1
De 10 a 20 años	585	475	497	-15,0
Más de 20 años	246	199	224	-8,9
Total	5.267	4.856	5.677	7,8

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial, varios años.

► Gráfico 6.23

Personas privadas de libertad, según condición jurídica. 2005-2019



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Justicia y Paz, 2017 y 2019.

Aumenta cantidad de personas indiciadas

Por último, debe considerarse la cantidad de personas privadas de libertad a partir de su condición jurídica, es decir, si son indiciados, sentenciados o enfrentan casos de pensión alimentaria. Se registró un fuerte aumento del grupo de indiciados, que pasó de un 20,3% en 2015, a un 29,9% en 2019 del total de la población penitenciaria (gráfico 6.23). Este cambio puede reflejar un uso excesivo de la prisión preventiva, que es una decisión de los jueces y que algunos autores asocian al discurso social de “miedo a la criminalidad” (Hunn, 2012). Debe recordarse que, tal como indica la doctrina sobre el tema, el uso de esta medida “debe cumplir una función procesal, lo que lleva a que se diga que solamente son admisibles las causales de peligro concreto de fuga y de obstaculización” (Llobet, 2009).

Dictamen

En Costa Rica han crecido la sobrepoblación y el hacinamiento carcelarios, tendencia que afecta a la mayoría de los centros penitenciarios, incluyendo a las nuevas unidades especializadas. En el período analizado esta problemática se vio influenciada, más que por las condenas según el tipo de tribunal (flagrancia u ordinario), por las penas privativas de libertad de menos de cinco años y, sobre todo, por el aumento de la población indiciada.

Créditos

Borrador del capítulo:

Jesús Sáenz Solís.

Edición técnica:

Jorge Vargas Cullell y Evelyn Villarreal Fernández.

Revisión y corrección de cifras:

Gabriel Barrios Arias y Jesús Sáenz Solís.

Visualización de datos y gráficos:

Gabriel Barrios Arias y Jesús Sáenz Solís.

Edición de textos y corrección de estilo:

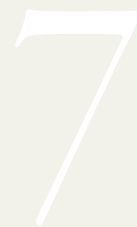
Alexandra Steinmetz y Laura Flores Valle.

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar Fallas/ Insignia | ng.

Lectores críticos: Emilio Solana Río y la Dirección de Planificación del Poder Judicial.

Capítulo 7

El Poder Judicial como actor del sistema político



Hallazgos relevantes

Consulta previa de constitucionalidad

- Entre 2014 y 2018 se sometieron a consulta previa de constitucionalidad 125 proyectos de ley, cerca de la tercera parte de las iniciativas que aprobó la Asamblea Legislativa en el mismo período.
- El tiempo de resolución de las consultas previas aumentó levemente, al pasar de una media de 27,4 días entre 1989 y 2013, a 31,4 días en los últimos cinco años. En cambio, el plazo promedio para la atención de las consultas facultativas se incrementó en más de 10 días.
- Los proyectos de ley que presentan vicios de fondo se redujeron 2,7 veces en los últimos cinco años.

Acciones de inconstitucionalidad

- El trienio 2016-2018 es el que registra la menor cantidad de acciones de inconstitucionalidad presentadas ante la Sala Constitucional.
- El 91,7% de las acciones planteadas contra actos legislativos entre 2016 y 2018 fue rechazado.
- La probabilidad de que una acción de inconstitucionalidad sea declarada con lugar antes de 365 días es de 22%.

Control constitucional de decretos ejecutivos

- Entre mayo de 1990 y marzo de 2019 el Poder Ejecutivo emitió 20.089 decretos. De ese total, un 3,2% fue recurrido ante la Sala Constitucional.
- El 58,3% de los decretos recurridos correspondió a directrices, reglamentos de ley, reglamentos de servicios públicos, declaratorias de emergencia, regulación de mercados y fijación o actualización de tarifas.
- El 36,3% de los decretos impugnados entre 2005 y 2018 trataba temas ambientales. Más de la mitad se declaró sin lugar (15 recursos).

Nombramiento de magistraturas

- En el período 2014-2018 se efectuaron 23 nombramientos de magistrados y magistradas (propietarios y suplentes), cerca de una quinta parte de los realizados desde 1989.
- El tiempo promedio para llevar a cabo estos nombramientos creció más de 300% en los últimos cinco años, con respecto al período 1989-2013.
- Entre mayo de 2012 y julio de 2019 se presentaron once proyectos de ley para modificar el procedimiento de elección de las magistraturas.

■ Hallazgos relevantes

Cobertura mediática sobre el Poder Judicial

- La cantidad de notas periodísticas sobre el Poder Judicial pasó de 2.045 en 2014, a 3.032 en 2018, lo que equivale a un incremento de 48,3%.
- El 90,2% de las noticias sobre el Poder Judicial se refirió a asuntos relacionados con la materia penal.
- Del total de notas sobre el Poder Judicial publicadas en el período 2014-2018 (13.365), el 95,3% tuvo un enfoque neutral.

Confianza en el Poder Judicial

- La valoración ciudadana sobre la Corte Suprema de Justicia ha desmejorado con el tiempo. Entre 2004 y 2018 la confianza en la institución pasó de 61,9 a 52,9 puntos en una escala de 0 a 100.
- Según la encuesta Barómetro de las Américas, las mujeres, los jóvenes y las personas con bajo nivel educativo confían menos en la Corte Suprema de Justicia.

Recursos de amparo

- Del total de acciones tramitadas (378.064) ante la Sala Constitucional entre 1989 y 2018, el 87,2% correspondió a recursos de amparo.
- El 48,4% de los recursos de amparo admitidos por la Sala en ese período se declaró sin lugar.

CAPÍTULO 7

El Poder Judicial como actor del sistema político

Introducción

En sus ediciones anteriores este Informe planteó que el Poder Judicial se ha convertido en un actor cada vez más relevante en el sistema político costarricense. Como tal, sus actuaciones generan resultados que afectan —directa e indirectamente— distintos ámbitos y hacen de él una pieza clave para comprender la evolución de la democracia nacional. Ese protagonismo también lo ha hecho objeto de un mayor escrutinio público y múltiples críticas ciudadanas.

El término “judicialización de la política” hace alusión, precisamente, a esa influencia que de manera creciente ejercen los tribunales y las cortes sobre asuntos que antes se consideraban de la esfera política (PEN, 2015 citando a Tate y Vallinder, 1995; Domingo, 2004). En las entregas previas de este Informe se analizó el control de constitucionalidad como una de las dimensiones que aumenta el impacto de las decisiones judiciales sobre la dinámica política y social. Es por medio de ese control que se garantiza la supremacía de la Constitución Política sobre los actos de los poderes Legislativo y Ejecutivo. En Costa Rica, esa función está concentrada en la Sala Constitucional, que es el órgano encargado de verificar, antes o después de la aprobación de una ley o norma, su compatibilidad con el texto constitucional. Ese proceso genera tensiones con otros poderes, porque el citado tribunal tiene la potestad de revisar las leyes y políticas tanto por la forma como por el fondo.

Dependiendo de cuán amplia sea la interpretación jurídica, se utiliza el concepto de “activismo judicial” para referirse al papel que juegan las cortes cuando realizan interpretaciones que no se circunscriben a la normativa, sino que flexibilizan, actualizan y am-

plían criterios, basándose en una lectura del contexto y asumiendo un rol como colegisladoras y coadministradoras (PEN, 2015). En sentido contrario, se usa el concepto de “autocontención” cuando se aplican “con prudencia las técnicas de la interpretación constitucional, [sin pretender] usurpar las funciones que la Constitución atribuye a otros órganos” (Carpizo, 2009).

Más que ser positiva o negativa, la judicialización de la política es un hecho incontrovertible, pues el peso de las decisiones judiciales es mayor hoy que en el pasado. Ello abre múltiples frentes de vinculación entre el conglomerado judicial y el sistema político. En cada caso concreto, se debe analizar si sus efectos fueron beneficiosos o no para el fortalecimiento del Estado de derecho.

La contracara de este fenómeno es la llamada “politización de la justicia”, que ocurre cuando actores políticos o grupos de interés pretenden controlar la función judicial para favorecer su agenda, con efectos lesivos para el esquema de pesos y contrapesos de la democracia. En esta área el *Informe Estado de la Justicia* ha investigado los procesos de nombramiento de magistrados y magistradas por parte de la Asamblea Legislativa, por ser un mecanismo crucial para mantener la independencia del Poder Judicial con respecto a otros poderes, en particular el Legislativo. También ha dado seguimiento a la cobertura del sistema de administración de justicia por parte de la prensa nacional.

En esta ocasión se actualizan los estudios realizados para los dos Informes anteriores, a fin de conocer la evolución reciente de las relaciones entre el conglomerado judicial y los demás poderes de la República, la sociedad y los medios de comunicación, de modo que

se dé un monitoreo que mejore la calidad del debate público sobre la independencia de poderes.

A este respecto, en las ediciones anteriores se desarrollaron análisis sobre el control previo que ejerce la Sala Constitucional en los proyectos que tramita la Asamblea Legislativa, la evolución del sistema de nombramiento de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, la creciente presencia del Poder Judicial en los medios de comunicación (PEN, 2015) y el comportamiento del tribunal constitucional en el trámite de acciones de inconstitucionalidad (PEN, 2017).

Así pues, este capítulo da seguimiento a las interacciones de la Sala Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia con otros actores del sistema político, a partir de un conjunto de indicadores para los cuales fue posible recopilar información. En algunos casos los datos disponibles permitieron realizar valoraciones de largo plazo; en otros, solo fue posible formular algunas conclusiones provisionales, que deben complementarse en el futuro.

El capítulo se organiza en tres secciones. En la primera se ofrece un balance general sobre la relación entre el Poder Judicial y la Asamblea Legislativa. Particularmente se examina el impacto del control previo y *a posteriori* que lleva a cabo la Sala Constitucional, y el proceso de nombramiento de magistraturas que efectúa el Congreso. En la segunda parte se describe de manera general el vínculo entre los poderes Judicial y Ejecutivo, a partir del análisis sobre las acciones de inconstitucionalidad que se han presentado contra actos o normas emitidas por el Ejecutivo, con énfasis en los decretos que se han sometido a control desde la década de los noventa. En el último apartado se estudia la relación entre el Poder Judicial y la sociedad, con base en la cobertura que realizan los medios de comunicación y la valoración que hace la ciudadanía sobre el órgano judicial. Para ello se revisan los niveles de apoyo ciudadano al Poder Judicial, con información recopilada por la encuesta Barómetro de las Américas, el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la UCR y otras instituciones.

Como aporte especial, este capítulo presenta nuevas herramientas que pueden utilizarse para analizar información judicial que, por sus características (magnitud, formato), demanda un tratamiento distinto. En tal sentido, se presentan los resultados de una primera aproximación a su uso.

Resumen

El Poder Judicial mantiene intensas y complejas relaciones con el sistema político, como parte del esquema de pesos y contrapesos del diseño constitucional

que caracteriza a la democracia costarricense. Ello se evidencia en varios aspectos. Un primer contrapeso es el control de constitucionalidad sobre los otros poderes del Estado que ejerce la Sala Constitucional. El análisis de largo plazo encontró que, desde su creación en 1989, esta Sala ha emitido más de 300.000 resoluciones (en promedio 11.700 al año), muchas de ellas sobre asuntos polémicos que han generado amplias discusiones a nivel nacional. Un segundo contrapeso es el control sobre acciones públicas o privadas que puedan afectar directamente a las y los ciudadanos, mediante recursos de amparo y *habeas corpus* atendidos por la misma Sala. Los principales hallazgos en esta materia son que una alta proporción de los casos se concentra en pocas áreas (derecho a la pronta resolución, penal, derecho de petición, salud y trabajo) y que cada vez es más frecuente el planteamiento de temas complejos (por ejemplo, unión civil entre personas del mismo sexo) y que son motivo de alta conflictividad social (la pesca de arrastre).

Otro hallazgo relevante es que la Sala Constitucional tiende a autocontenerse cada vez más en sus intervenciones. Al estudiar las resoluciones emitidas según su desenlace, se encontró que un alto porcentaje de los recursos que se interponen ante el órgano constitucional no es siquiera admitido (una media de 2.481 al año) y, de los que sí se reciben, una cantidad importante se declara sin lugar (3.341 en promedio al año). Aunque en términos cuantitativos se observa un “autorrepliegue”, es decir, una Sala que se limita en sus intervenciones, se trata de un indicador parcial, que debe complementarse con un análisis cualitativo para determinar si desde esa perspectiva también se presenta el comportamiento observado.

En el período bajo estudio no se reportaron cambios significativos en el sistema de nombramiento de magistraturas, pese a los crecientes señalamientos de las debilidades que muestra ese proceso desde el punto de vista del Estado de derecho y la democracia. Por el contrario, en la Asamblea Legislativa hubo renovados intentos de afectar la independencia judicial. Por un lado, la prevalencia de criterios políticos partidistas, las votaciones secretas y la posibilidad de incluir a personas que no cumplieron con el debido proceso, son prácticas contrarias a los principios constitucionales de idoneidad, transparencia y rendición de cuentas al momento de elegir o reelegir a las y los magistrados, que generan preocupación y desconfianza en distintos sectores de la sociedad. Por otro, se han presentado proyectos de ley que buscan afectar la estabilidad de la Corte Suprema, al reducir el plazo de esos nombramientos. Ambos aspectos se contraponen a lo que las mejores prácticas señalan como condiciones idóneas

para el buen desempeño del Poder Judicial y sus cortes.

Otra de las conclusiones de este trabajo es que, como resultado de las interacciones del Poder Judicial con otros actores del sistema político, y de sus decisiones en otros campos, el interés de los medios de comunicación en el quehacer del sistema ha aumentado. Un estudio sobre cobertura mediática halló que, entre 2014 y 2018, la cantidad de notas periodísticas publicadas creció en casi un 50%. Esta mayor exposición del órgano judicial da cuenta de un más amplio escrutinio por parte de los medios y la ciudadanía. En términos del enfoque, gran parte de las noticias presenta un balance en las fuentes consultadas o citadas, es decir, son artículos neutrales, y se difunden principalmente en la sección informativa. No obstante, las notas de opinión se incrementan cuando se tratan temas que suelen ser controversiales (escándalos de corrupción, régimen de pensiones del Poder Judicial, entre otros).

Bajo ese marco, se reporta una disminución de la confianza ciudadana en el Poder Judicial. De acuerdo con la información recopilada por la encuesta Barómetro de las Américas para Costa Rica, la calificación que otorgan las personas a la labor de la Corte Suprema de Justicia (uno de los órganos más activos y visibles del conglomerado judicial) se redujo cerca de nueve puntos porcentuales en los últimos catorce años. Pese a ello, se mantiene entre las entidades que cuentan con más apoyo en el país. Otras evaluaciones reportan resultados similares. Este es un aspecto fundamental, si se tiene en cuenta que la fortaleza de una institución no solo depende de sus capacidades (humanas, financieras y técnicas), sino también del grado de legitimidad que le otorgue la población para llevar a cabo sus funciones.

Relación entre el Poder Judicial y la Asamblea Legislativa

El Poder Judicial y la Asamblea Legislativa se relacionan, al menos, por tres vías: la consulta previa de constitucionalidad, el control de constitucionalidad *a posteriori* de los actos del Congreso y el nombramiento de las magistraturas de la Corte Suprema de Justicia. En los dos primeros casos el Poder Judicial, a través de la Sala Constitucional, funge como garante de la observancia de la Constitución Política, al verificar que las normas que emanan del Plenario Legislativo son consistentes con lo que esta determina. En el tercero, la Asamblea Legislativa puede tener injerencia en el Poder Judicial al designar a los y las magistradas de la Corte Suprema y la Sala Constitucional, quienes con-

centran el poder de decisión del conglomerado judicial, tanto en materia administrativa como jurisdiccional.

La relación entre estos dos poderes de la República se caracteriza por el dinamismo y la tensión. Por una parte, aunque menos que en el pasado, la Sala sigue emitiendo criterio sobre una cantidad importante de los actos legislativos y, fundamentalmente, con respecto a temáticas que, por su alcance, suelen generar amplios debates entre distintos sectores de la sociedad, como fue el caso de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (n° 9635) en 2018. Por otra parte, pese a las reformas al sistema de nombramiento de magistraturas (reportadas en el *Primer Informe Estado de la Justicia*), la metodología de selección, la extensa duración del proceso, la votación secreta y sin fundamentar, y otros elementos que se comentan en la segunda parte de esta sección, generan tensiones entre ambos poderes y con otros actores del sistema político.

Control previo de constitucionalidad se concentra en pocos temas

La información recabada para este capítulo revela que, en los últimos cinco años, el dinamismo de la Sala Constitucional en materia de control previo de constitucionalidad disminuyó. Ello se expresa tanto en la cantidad de consultas evacuadas como en el porcentaje de ellas que presentaron roces constitucionales. Sin embargo, se mantuvo una importante interacción entre la Asamblea Legislativa y el órgano constitucional, debido a la relevancia nacional de las temáticas que se sometieron a escrutinio. Esto es favorable si se tiene en cuenta que el control *a priori* permite prevenir actos que podrían lesionar los derechos fundamentales y el Estado democrático de derecho.

Según la base de datos de consultas previas de constitucionalidad del Programa Estado de la Nación (PEN; recuadro 7.1), entre 2014 y 2018 se sometieron a ese proceso 125 proyectos de ley, casi la tercera parte del total de iniciativas aprobadas en el mismo período. De estas, el 94,4% fue evacuado por la Sala Constitucional. Así pues, en los últimos cinco años la cantidad de proyectos no atendidos se redujo en 5,1 puntos porcentuales en comparación con la cifra registrada para el largo plazo (1989-2013), que es de 10,7%.

Las consultas previas de constitucionalidad son de dos tipos: preceptivas u obligatorias, en ciertas materias en que así lo establece la Constitución Política, y facultativas o voluntarias, solicitadas por la Asamblea Legislativa¹. De acuerdo con el *Primer Informe del Estado de la Justicia*, estas últimas son efectuadas,

¹ Las consulta facultativa o voluntaria se lleva a cabo para cualquier proyecto de legislación ordinaria. Debe contar con las firmas de al menos diez legisladores y formularse luego de que el proyecto ha sido aprobado en primer debate (PEN, 2015).

► Recuadro 7.1

Análisis y base de datos sobre consultas previas de constitucionalidad

Para el análisis del control previo que ejerce la Sala Constitucional sobre los proyectos que se tramitan en la Asamblea Legislativa, se utilizó la base de datos sobre consultas previas de constitucionalidad del Programa Estado de la Nación (PEN), que registra 865 resoluciones emitidas por la Sala, desde su creación en 1989 hasta el final del año 2018. Se excluyeron las resoluciones interlocutorias, las adiciones, las aclaraciones, las solicitudes de anulación y las recusaciones.

La base de datos consta de diecinueve variables, entre ellas tipo de vicios encontrados, duración en días, tipo de consulta, magistrado redactor, nombre y tema del proyecto de ley consultado, detalle de la votación, existencia de votos salvados o notas de magistrados, acatamiento de las disposiciones por parte de la Asamblea Legislativa, proponente del proyecto de ley, tipo y número de consultantes, fracciones legislativas consultantes, Directorio Legislativo, período de sesiones, legislatura y administración presidencial.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre consultas previas de constitucionalidad del PEN.

sobre todo, por diputados pertenecientes a partidos de oposición. En el período bajo análisis ambos tipos de consultas se redujeron.

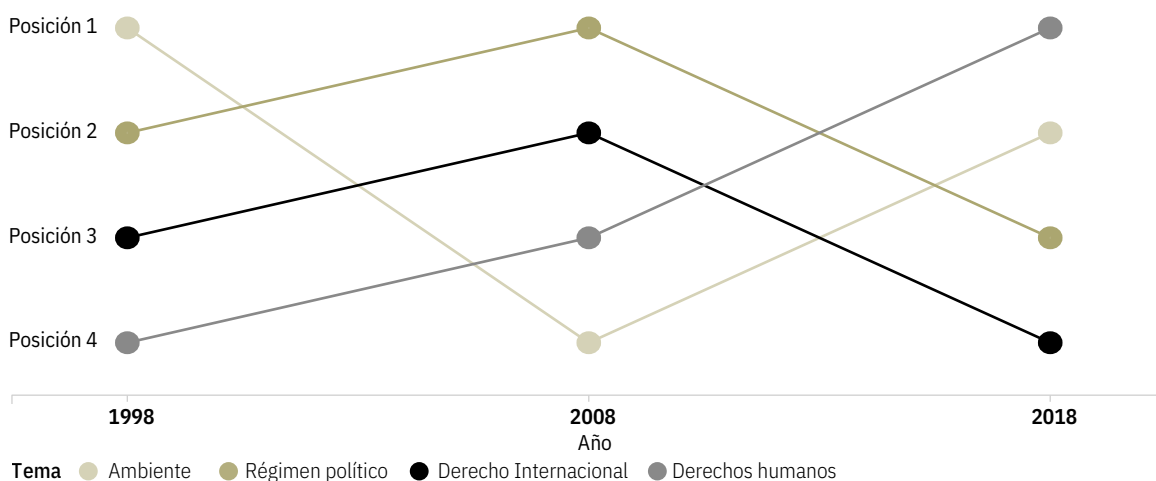
El control preventivo de constitucionalidad se concentra cada vez más en pocos asuntos. Cuatro temas –Derecho Internacional, régimen político, derechos humanos y ambiente– que en el período 1989-2013 agruparon el 44,6% de las iniciativas sometidas a revisión, pasaron a representar el 63,5% entre 2014 y 2018. A este respecto es oportuno indicar que, dado que es obligatorio para el Directorio Legislativo consultar tratados internacionales, los asuntos relativos al Derecho Internacional abarcan gran parte del escrutinio que realiza la Sala Constitucional (gráfico 7.1). Si se desagregan los datos por tipo de consulta (preceptiva o facultativa), la concentración se mantiene, aunque con densidades distintas.

Un aspecto que llama la atención es que, pese a la reducción en el número de iniciativas que se someten a control previo, el tiempo de resolución por parte del órgano constitucional tuvo un leve aumento (gráficos 7.2). Pasó de una media de 27,4 días en el período 1989-2013, a 31,4 días en los últimos cinco años. Sin embargo, la duración promedio sigue estando muy cerca del tiempo límite contemplado en la normativa².

El análisis permitió observar cambios importantes

► Gráfico 7.1

Posición de los cuatro temas principales que motivaron consultas previas ante la Sala Constitucional. 1998, 2008 y 2018



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos sobre consultas previas de constitucionalidad del PEN.

² El artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional establece que la Sala tiene un mes para evacuar las consultas que se le presenten (PEN, 2015).

según el tipo de consulta. Así por ejemplo, el plazo para la atención de las facultativas aumentó en más de 10 días, hasta alcanzar una media de 40,8. Por su parte, el trámite de las preceptivas, contabilizado a partir de su presentación, tardó en promedio 27,1 días (5,9 más que el dato reportado para el largo plazo).

La información de los últimos cinco años permite concluir que fueron excepcionales los casos en que la Sala Constitucional tardó más de 45 días en resolver las consultas preventivas. En el período bajo análisis se contabilizaron veinte iniciativas de ley³ que sobrepasaron ese tiempo, y entre ellas sobresalen tres que excedieron los cien días. En primer lugar figura el proyecto de “Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional 1965, enmendado” (Ley 9574), el cual se presentó a la Sala a finales de 2017 y se votó en diciembre de 2018. Su estudio tomó 148 días. En segundo lugar está el proyecto de Ley Reguladora de Investigación Biomédica (n° 9234), cuya revisión tardó 119 días. Por último, el órgano constitucional requirió 101 días para solventar la consulta facultativa sobre el proyecto de Ley para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico (expediente 17742).

El aumento en el tiempo de resolución de las consultas previas no tuvo efecto sobre la aprobación de leyes por parte del Congreso. El *Primer Informe Estado de la Justicia* documentó que el lapso que tarda la Sala Constitucional para emitir un dictamen representó un 3,6% del plazo promedio para aprobar una ley (PEN, 2015). Entre 2014 y 2018 la proporción fue de 4,2%. Por tanto, el efecto adicional del control previo sobre la elaboración de leyes sigue siendo muy leve, excepto si se trata de casos atípicos como los comentados en el párrafo anterior. Si se compara el número de leyes promulgadas y las consultas facultativas (gráfico 7.3), por ejemplo, se constata que las últimas no se formulan de modo abusivo y que, por el contrario, en los últimos años su número ha tendido a bajar.

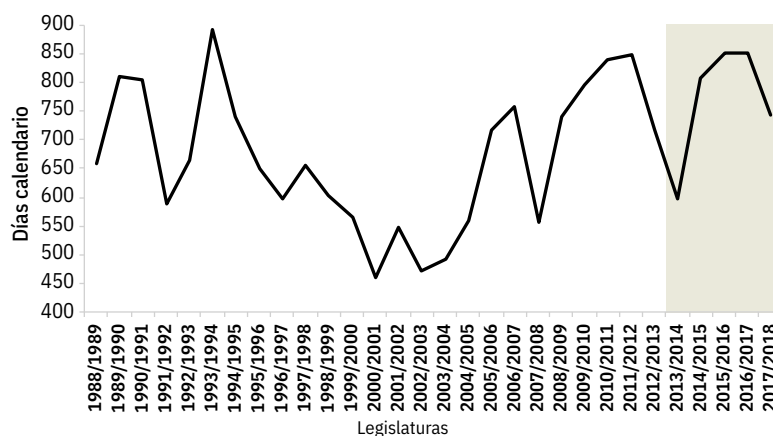
Por otra parte, al analizar la composición de los votos emitidos entre 1989 y 2018, los datos muestran elevados niveles de acuerdo a lo interno del tribunal constitucional: el 74,4% de las consultas previas se resolvió de forma unánime, es decir, no hubo notas ni votos salvados. En el caso de las consultas facultativas la proporción fue de 46,4% (gráfico 7.4).

En el período 2014-2018 no hubo cambios en este

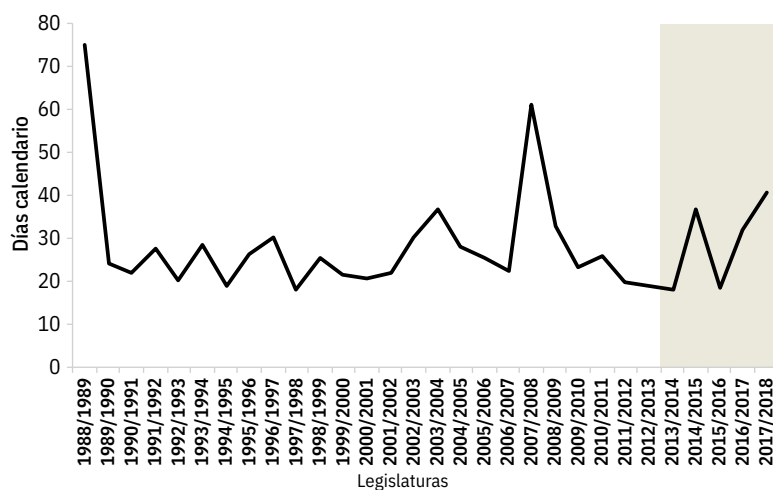
Gráfico 7.2

Duración promedio de la aprobación de leyes según legislatura, versus días promedio de duración de las consultas previas^{a/}. 1988-2018

a) Duración media de aprobación de leyes (días calendario)



b) Duración media de consultas previas (días calendario)



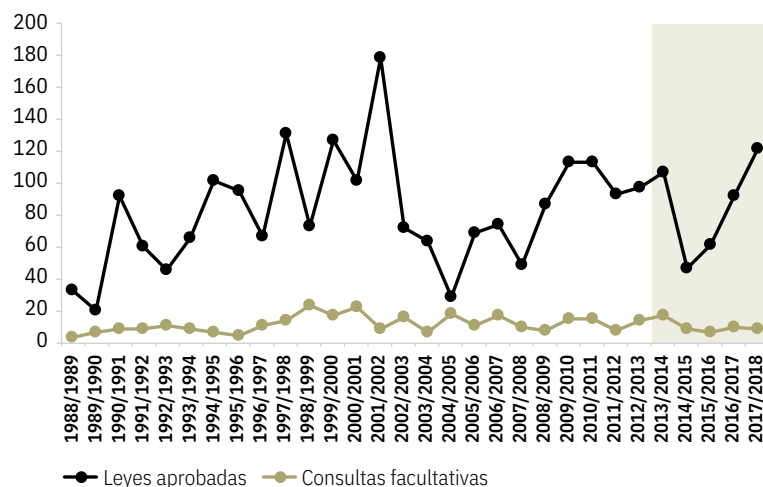
a/ Los datos sobre las leyes no discriminan entre leyes ordinarias y las relacionadas con reformas constitucionales y tratados internacionales. La zona sombreada corresponde al período que se está actualizando para el presente informe.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa, PEN, 2019 y base de datos sobre consultas previas de constitucionalidad del PEN.

3 Las consultas que sobrepasaron los 45 días se distribuyeron de la siguiente forma: 3 sobre ambiente, 4 sobre Derecho Internacional, 5 sobre salud, préstamos internacionales, finanzas, derechos humanos y otros (una en cada caso) y 8 sobre asuntos electorales, laborales, régimen político y presupuesto público (dos en cada caso).

Gráfico 7.3

Leyes aprobadas y consultas facultativas, por legislatura. 1988-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos de leyes aprobadas y consultas previas de constitucionalidad del PEN.

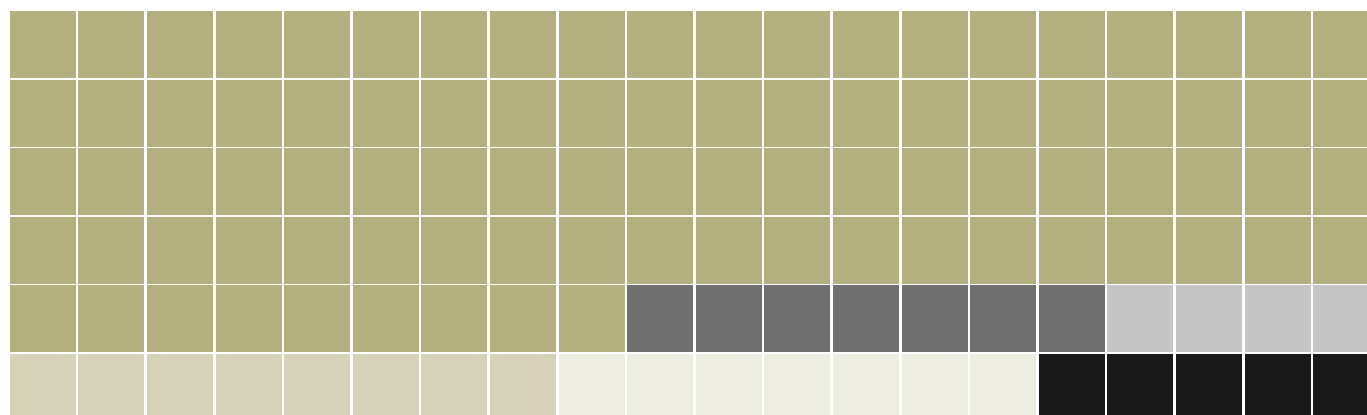
aspecto; del total de consultas votadas, 6 de cada 10 se resolvieron por unanimidad. En 31 casos se registraron votos salvados, es decir, hubo opiniones distintas por parte de uno o varios magistrados. En ese sentido cabe citar, por su relevancia, al menos tres procesos en los que hubo desacuerdo en torno al tema en discusión, a saber: i) la reforma del artículo 1 constitucional, para establecer el carácter multiétnico y pluricultural de Costa Rica (Ley 9305), ii) la modificación de la Ley de Bienestar de los Animales (nº 7451, de 1994) y del Código Penal (Ley 4573, de 1970) y iii) la enmienda del artículo 20 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (nº 7593, de 1966).

El dictamen de la Sala Constitucional señala la presencia o no de vicios de fondo o de procedimiento en las iniciativas de ley. En el primer caso, se trata de normas que contienen disposiciones contrarias a lo establecido en la Constitución Política. En el segundo se incluyen los proyectos que registran violaciones al procedimiento legislativo. Del total de consultas que fueron a control preventivo entre 2014 y 2018, el 76%

Gráfico 7.4

Distribución porcentual de las consultas facultativas, por tipo de voto. 1989-2018

(n= 864)



Voto ■ Unánime^{a/} ■ Unánime y nota^{b/} ■ Voto salvado^{c/} ■ Voto salvado y nota^{d/} ■ Acumulado^{e/}

a/ El voto es unánime cuando todos los y las magistradas están de acuerdo con lo resuelto.

b/ Se clasifica como voto unánime y nota cuando las y los magistrados están de acuerdo con los resuelto, pero por razones distintas.

c/ Se clasifica como voto salvado cuando se registran opiniones distintas de uno o varios magistrados que no están de acuerdo con lo resuelto.

d/ Se clasifica como voto salvado y nota cuando se registran opiniones y razones distintas entre las y los magistrados.

e/ Se clasifica como acumulado cuando el tema o asunto bajo examen ha sido consultado previamente.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de consultas previas de constitucionalidad del PEN.

no presentó incumplimientos de ningún tipo. Los proyectos en que hubo faltas de procedimiento duplicaron a los que tuvieron roces de fondo (15 versus 7). Los proyectos de este segundo grupo versaron sobre el Sistema de Banca para el Desarrollo, la figura de la extradición (específicamente entre Costa Rica y Paraguay), el bienestar de los animales, el Presupuesto de la República, la administración pública, la gestión del recurso hídrico y la Ley Orgánica del Colegio de Licenciados en Letras, Filosofía, Ciencias y Arte. En 5 de los 7 casos las disposiciones de la Sala fueron acatadas.

Los proyectos que presentan vicios de fondo se redujeron en promedio 2,7 veces en los últimos cinco años. Se pasó de 3,8 iniciativas con faltas de este tipo por año en el período 1989-2013 (sobre un total de 95), a 1,4 entre 2014 y 2018 (7 en total). Este comportamiento podría reflejar un proceso de aprendizaje de la Asamblea Legislativa, una Sala Constitucional menos estricta al realizar el examen de constitucionalidad, o ambas cosas. La comprobación de estas hipótesis es un reto de investigación a futuro.

Adicionalmente, se determinó⁴ que las consultas previas de constitucionalidad que presentan fallos de fondo tienen una mayor probabilidad de ser resueltas antes de 25 días que las que tienen vicios de procedimiento. Para las primeras esa probabilidad es de un 36%, mientras que para las segundas es la mitad (18%).

Dictamen

En el período 2014-2018 el control previo de constitucionalidad se redujo, porque la Asamblea Legislativa envió menos proyectos de ley a consulta facultativa. Además disminuyó la cantidad de proyectos señalados con vicios de fondo o forma por la Sala Constitucional. Pese a esta menor demanda, el tiempo de resolución creció levemente. En el período de seguimiento se mantuvieron los altos niveles de acuerdo entre los magistrados y magistradas de la Sala, sobre todo en los proyectos relacionados con Derecho Internacional, derechos humanos, ambiente, finanzas y seguridad.

Bajo número de acciones de inconstitucionalidad evacuadas coincide con menor activismo de la Sala Constitucional

La Sala Constitucional tiene la potestad de realizar control *a posteriori* de los actos efectuados por la Asamblea Legislativa, mediante el examen de las acciones de inconstitucionalidad (en adelante AI) que presentan diversos actores. Con el propósito de analizar el comportamiento de la Sala en este tema, se tomó una muestra de las AI interpuestas contra actos del Congreso entre 2005 y 2018. Para ello se utilizó la información recopilada en las bases de datos “Admisibilidad” y “AI Resueltas” del PEN (recuadro 7.2). Ese ejercicio permitió visualizar algunas tendencias de orden general.

Con respecto a la evolución observada desde 2005, se registra una disminución en el número de AI presentadas contra actos de la Asamblea Legislativa, de un promedio de 144,5 por año en el período 2005-2015, a 113 en el trienio 2016-2018, un nivel menor que, sin embargo, sigue siendo elevado y confirma la tendencia a la judicialización de los conflictos políticos y sociales.

Al mismo tiempo, la cantidad de rechazos aumentó significativamente (gráfico 7.5). Del total de AI interpuestas entre 2005 y 2015, el 83,3% no fue admitido para estudio del tribunal constitucional, y entre 2016 y 2018 ese valor ascendió a 91,7%, es decir, hubo una diferencia de 8,4 puntos porcentuales. Tal como se indicó en el *Segundo Informe Estado de la Justicia*, los altos volúmenes de rechazo evidencian una actitud de autocontención por parte de la Sala Constitucional, y en el período bajo análisis esa propensión se intensificó.

Si se desagrega este dato, se tiene que el 66,3% de los rechazos se dio por errores de forma: se hizo una mala argumentación de la causa o no se siguió el procedimiento establecido de manera apropiada (rechazo de plano). Por su parte, los rechazos por razones de fondo⁵ son cada vez menos. Entre 2016 y 2018 no superaron el 20% del total de acciones no aceptadas.

En los últimos catorce años, la proporción de acciones de inconstitucionalidad que fueron objeto de estudio por parte del órgano constitucional se movió en un rango de entre 1% y 23% del total, con el 2013 como punto máximo de la serie histórica. En términos absolutos, el número de AI en esta condición pasó de 4 en 2005, a 16 en 2018.

⁴ Para llevar a cabo este cálculo se realizó un “análisis de supervivencia”, una técnica inferencial que tiene como objetivo modelar el tiempo que un determinado suceso tarda en ocurrir (Llopis, 2012).

⁵ Ello sucede cuando se considera que no existen elementos de juicio suficientes, o que se trata de la simple reiteración o reproducción de una gestión anterior, igual o similar, rechazada (Poder Judicial, 2017).

▮ Recuadro 7.2

Análisis y bases de datos sobre acciones de inconstitucionalidad: Admisibilidad y AI Resueltas

La base de datos “Admisibilidad” contiene información de 2.762 acciones de inconstitucionalidad que fueron rechazadas de plano (por incumplimiento de requisitos formales) o por el fondo (por existencia de un precedente aplicable al caso planteado). Para cada expediente se registran las características del recurrente y el detalle de la votación. Por su parte, la base denominada “AI Resueltas” tiene 550 registros de sentencias emitidas entre 2005 y 2018. Para cada expediente se recopilaron 78 características, salvo varias excepciones en que no fue posible contar con información para cada variable. Aunque estas bases no abarcan todos los casos del período antes indicado, reúnen datos suficientes para conformar una muestra representativa de los asuntos tramitados por la Sala Constitucional.

Cabe destacar que para la clasificación por materia se usaron las categorías establecidas en la base de datos del Centro de Jurisprudencia de la Sala Constitucional. No hay evidencia de que en el desarrollo de ese instrumento se siguieran parámetros definidos, por lo que es factible que haya inconsistencias, en la medida en que a lo largo del tiempo diversas personas incluyeron información sin un protocolo uniforme. Esta falencia fue corregida parcialmente por el equipo técnico del PEN, mediante la verificación cruzada con otras

variables de la base, como la norma o acto impugnado y las características del recurrente. Además, se seleccionaron casos por materia para hacer un estudio más minucioso de la consistencia de los datos. Aunque no se pudo subsanar del todo este problema metodológico, las correcciones efectuadas permitieron un acercamiento a las sentencias según áreas temáticas.

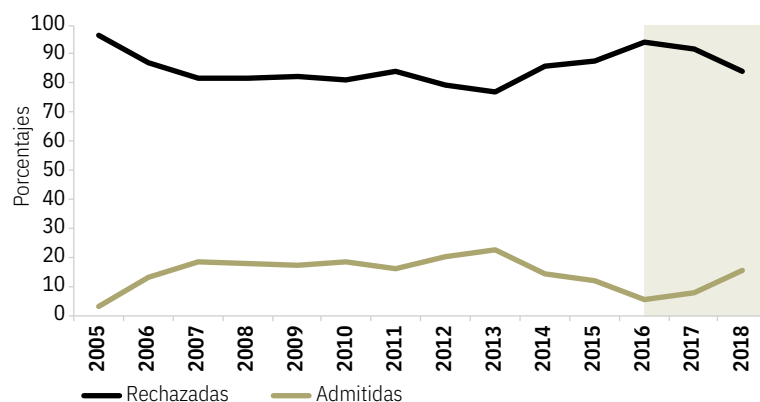
Como se ha visto, este trabajo se circunscribe a las acciones de inconstitucionalidad, es decir, no toma en cuenta otras formas de control de constitucionalidad. Por consiguiente, las conclusiones a las que se ha llegado no pueden generalizarse al conjunto de la labor de la Sala.

Para llevar a cabo el estudio sobre el control jurídico *a posteriori* se tomó una muestra de 1.929 registros: 1.636 de la base “Admisibilidad” y 293 de la base “AI Resueltas”. Específicamente se analizaron las acciones interpuestas contra actos legislativos, instrumentos internacionales y leyes.

Fuente: Elaboración propia con información de las bases de datos “Admisibilidad” y “AI Resueltas” del PEN y PEN, 2017.

▮ Gráfico 7.5

Acciones de inconstitucionalidad^{a/} rechazadas versus admitidas por la Sala Constitucional. 2005-2018



Cuando se analizan las AI evacuadas por la Sala según el tema que las motivó, se llega a dos conclusiones interesantes. En primer lugar, se observa una alta concentración en ciertos asuntos. Aunque es posible contabilizar cerca de cuarenta materias, la mayor proporción de acciones estuvo asociada a tan solo siete temáticas. Así, entre 2005 y 2015 el 56% de las AI que atendió la Sala correspondió a casos vinculados a las materias de tránsito, trabajo, pensiones, comercio, penal, tributaria y de familia. Este valor ascendió a 70,6% en el último trienio⁶. En segundo lugar, se constata que algunos temas ganan peso en la agenda del tribunal constitucional, en particular los relacionados con el Poder Judicial, que pasaron de representar un 2,2% del total de temas estudiados en el período 2005-2015, a 11,8% entre 2016 y 2018. También aumentaron su participación, aunque en menor medida, los asuntos relativos a colegios profesionales, trabajo y propiedad.

a/ Incluye solo AI contra actos legislativos, instrumentos internacionales y leyes.
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos “AI Resueltas” del PEN.

6 En este caso el mayor porcentaje de las acciones estuvieron asociadas a asuntos relacionados con trabajo, Colegios Profesionales, pensiones, Poder Judicial, comercio, contencioso y familia.

En lo que concierne a las resoluciones, en los últimos tres años hubo una leve variación en la tendencia reportada en el Informe anterior. Una vez pasado el filtro de admisibilidad, aumentó el número de AI declaradas con lugar y se redujo el de las declaradas sin lugar (aunque estas últimas siguen siendo mayoritarias; gráfico 7.6). Pese a ello, en perspectiva de largo plazo se reafirma la posición de la Sala a ejercer un control menos activista⁷.

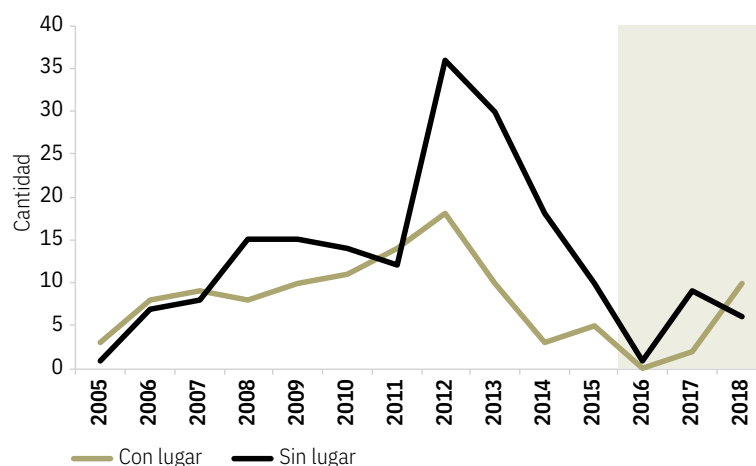
Un punto importante de estudiar son los factores que determinan que una AI contra un acto legislativo supere el examen de la Sala Constitucional. Con este objetivo, se realizó una exploración con la técnica estadística llamada análisis de supervivencia⁸, aplicada al total de 293 AI evacuadas por la Sala en el período 2005-2018. Se encontró que la probabilidad de que una acción sea declarada con lugar antes de 365 días es de solo un 22%. El porcentaje se reduce a 18% una vez que la gestión supera los dos años. Los lapsos son más cortos cuando la acción se origina en la provincia de Limón, la presenta un partido político o el tema que se recurre se vincula con el ambiente (gráfico 7.7).

Por el contrario, la probabilidad de que una AI se declare sin lugar antes de 365 días es de 38%, es decir, si la sentencia se da antes de que el trámite cumpla un año, es más probable que el fallo sea “sin lugar”. Una vez que la gestión supera el año, el valor se reduce a 35%. La probabilidad es mayor si la AI procede de la provincia de Alajuela, si el accionante es una municipalidad y si el tema que se recurre es de la materia de tránsito.

Por último cabe destacar que, en términos generales, el tiempo para resolver una AI se redujo levemente. El lapso para el dictado de una sentencia pasó de 4 meses y 3 semanas en promedio en 2015, a una media de 4 meses y 2 semanas en 2018 (incluyendo acciones rechazadas de plano). Si se excluyen los procedimientos que reportan valores muy altos en este aspecto, el tiempo se reduce a 2 meses y 1 semana. El plazo promedio aumenta casi cinco veces si se trata de acciones declaradas con lugar y más de seis veces en los casos sin lugar (Poder Judicial 2016, 2017 y 2018).

Gráfico 7.6

Acciones de inconstitucionalidad^{a/} evacuadas por la Sala Constitucional, según tipo de resolución. 2005-2018

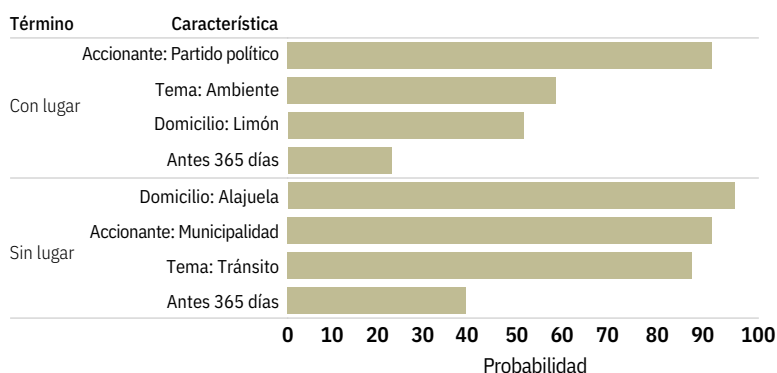


a/ Incluye solo actos legislativos, instrumentos internacionales y leyes.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos “AI Resueltas” del PEN.

Gráfico 7.7

Probabilidad de que una acción de inconstitucionalidad sea resuelta antes de 365 días, por término^{a/}, según característica. 2005-2018



a/ Se entiende por “término” la decisión final de la Sala sobre la acción de inconstitucionalidad.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos “AI Resueltas” del PEN.

7 Como se indicó al inicio de este capítulo, el concepto de “activismo judicial” alude a la actuación de los tribunales como colegisladores o coadministradores de la institucionalidad pública. Se usa especialmente para caracterizar el comportamiento de jueces y juezas cuando se analiza si, en sus decisiones, estos se apegan de manera estricta a la ley o bien se apartan de la literalidad y se basan en sus propias interpretaciones, incluso en contra del criterio de otros poderes del Estado (PEN, 2015; Courtis, 2005).

8 En este caso específico, el análisis de supervivencia estima la probabilidad de que una denuncia se resuelva, así como algunas de las variables que determinan el tiempo de resolución.

Dictamen

Entre 2016 y 2018, el control posterior que ejerce la Sala Constitucional sobre los actos legislativos, por medio del examen de acciones de inconstitucionalidad, tuvo una reducción en dos sentidos: disminuyeron tanto el número de acciones que se presentaron ante la Sala, como los casos admitidos para estudio. La mayoría de las acciones que se votaron se declaró sin lugar.

Asamblea Legislativa mantiene procedimiento opaco en nombramiento de magistraturas

El *Primer Informe Estado de la Justicia* documentó una serie de cambios importantes en el sistema de nombramiento de magistrados y magistradas de la Corte Suprema de Justicia a lo largo del presente siglo: en 2003 se introdujo la elección por mayoría calificada, se creó la Comisión Permanente Especial de Nombramientos en la Asamblea Legislativa y mejoró el perfil académico de las personas designadas. Al mismo tiempo, con base en las investigaciones y entrevistas efectuadas, el Informe identificó posibles espacios de reforma tendientes a mejorar la selección de estas autoridades: incorporación de mecanismos de evaluación de desempeño, mayor participación ciudadana en el proceso y una modificación integral del gobierno judicial para relevar a los jueces y juezas superiores de competencias administrativas.

El análisis realizado para esta nueva edición, a partir de la base de datos sobre nombramiento de magistraturas del PEN (recuadro 7.3), no encontró avances en esa dirección. Por el contrario, en términos globales se profundizaron situaciones que, entre otras cosas, favorecen la politización de los procesos de nombramiento y la pérdida de confianza ciudadana.

Desde 1989 se registran 123 procesos de selección de magistraturas (incluyendo reelecciones y jubilaciones), que resultaron en el nombramiento de 54 personas en esos cargos. El mayor número de movimientos se presentó en la Sala Constitucional (gráfico 7.8).

En general los datos evidencian una baja rotación en estos puestos, dado que la normativa nacional establece períodos fijos de ocho años para el desempeño en las magistraturas, con posibilidad de reelección indefinida, a menos que dos terceras partes de los votos de la Asamblea Legislativa estén en contra, lo cual, en la práctica, no ha sucedido. En este sentido, la literatura especializada señala que la estabilidad en el más alto nivel judicial fortalece la independencia de las cortes

Recuadro 7.3

Análisis y base de datos sobre nombramiento de magistraturas de la Corte Suprema de Justicia

El Programa Estado de la Nación cuenta con una base de datos sobre las y los magistrados electos y reelectos entre 1989 y 2018. Esta herramienta permite realizar análisis amplios acerca de la evolución del sistema de nombramiento de estas altas autoridades judiciales.

La base se construyó a partir de distintas fuentes, a saber: actas legislativas, currículos, información extraída de internet, revisión de artículos de prensa y entrevistas a actores que han estado involucrados en el proceso de nombramiento de magistraturas. En total se tiene información de 123 movimientos relacionados con alguna de las siguientes situaciones: elección, reelección, jubilación, destitución, fallecimiento.

La información está desagregada en 54 variables relacionadas con el tipo de evento que generó el nombramiento, la fecha en que se dio, la Sala en que se registró, la duración de cada movimiento, las razones que lo generaron y aspectos referentes a la postulación y la metodología de designación y la afiliación política o no de las y los candidatos.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre nombramiento de magistraturas del PEN.

(Suprema y Constitucional) con respecto a otros actores del sistema político, dado que la permanencia en el cargo no está ligada a la simpatía que las resoluciones generen en la clase política.

Los movimientos en las magistraturas se dan por diferentes causas. Como se observa en el gráfico 7.9, entre 1989 y 2018 la mayoría correspondió a procesos de reelección (40,7% del total). Por tanto, se confirma que en el país hay una tendencia a renovar la designación de las mismas personas en los cargos. Sin embargo, en dos ocasiones la Asamblea Legislativa intentó remover a sendos jueces de la Corte Suprema, utilizando como justificación el desacuerdo con sus resoluciones, lo que generó fuertes reacciones por parte de distintos actores de la sociedad. Ninguno de los intentos prosperó (PEN, 2015). En menor medida, los movimientos se dieron para llenar vacantes o como resultado de la jubilación de los magistrados.

Aunque en muchos países de América Latina las destituciones son un fenómeno frecuente (Zyl, 2016), en Costa Rica son una excepción. En los últimos treinta años solo se registran dos procesos de este tipo. El primero se dio en 2014, cuando la Asamblea Legislativa decidió cesar a un magistrado de la Sala Primera acusado de acoso sexual y violación, cargos de los cuales fue absuelto por los tribunales penales en 2017. El segundo correspondió a un magistrado de la Sala Tercera, quien fue relevado de su puesto en 2018, tras declarársele responsable de faltas graves en el ejercicio de su cargo, relacionadas con el escándalo de corrupción conocido como “El cementazo”. Al cierre de edición de este Informe no se había emitido una resolución judicial sobre este caso, pero sí una recomendación de destitución de la comisión legislativa que lo investigó (véase el capítulo 2).

Las pocas destituciones que se han dado hasta la fecha son un hecho positivo, pues son indicio de un Poder Judicial que sanciona las irregularidades incluso en su más alto nivel jerárquico, y que goza de altos grados de independencia de los vaivenes político-partidistas, un factor esencial para garantizar la solidez del sistema de pesos y contrapesos del Estado de derecho. Por otro lado, no se puede desconocer que las destituciones se dieron en el contexto de escándalos que –pese a ser individualizados– tuvieron un impacto en la institución.

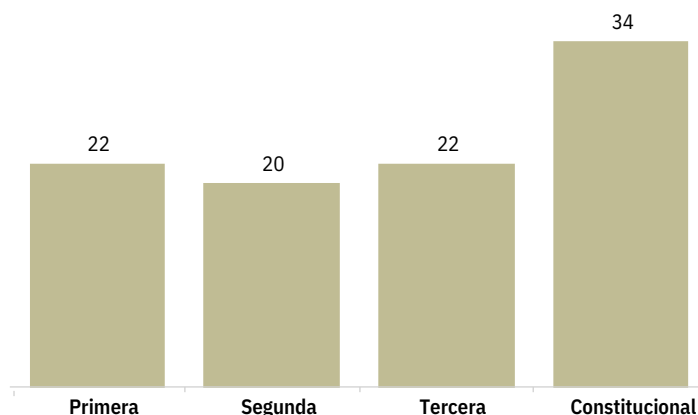
En el período más reciente (2014-2018) se efectuaron 23 movimientos de magistrados y magistradas. De estos, 9 fueron resultado de jubilaciones, 8 nuevas elecciones y 4 reelecciones. Las dos destituciones antes mencionadas también se dieron en ese quinquenio. Por otro lado, solo dos de las designaciones correspondieron a personas que en ese momento no ocupaban un cargo en el Poder Judicial.

Sigue pendiente aumentar la participación femenina en estos espacios. Únicamente diez mujeres han ocupado puestos en alguna de las salas que conforman la Corte. En los últimos cinco años, solo 5 de los 23 movimientos correspondieron a la elección o reelección de mujeres.

Pese a que en el artículo 163 de la Constitución Política se establece que “la elección y reposición de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, se harán dentro de los treinta días naturales posteriores al vencimiento de su período respectivo o de la fecha en que se comunique que ha ocurrido la vacante”, en la mayoría de los casos la Asamblea Legislativa –encargada del proceso– excede ese lapso, de modo que se afecta el trabajo de la Corte. Se han presentado tres recursos⁹ ante la Sala Constitucional por este incumplimiento,

Gráfico 7.8

Nombramiento de magistraturas^{a/} en la Corte Suprema de Justicia, por sala. 1989-2018



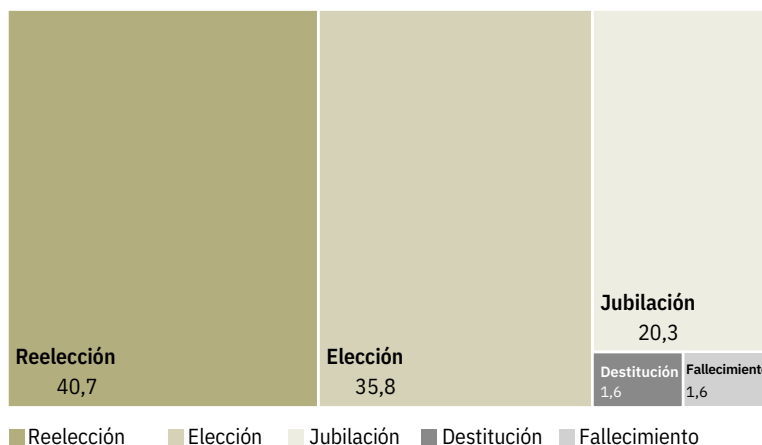
a/ No incluye los 25 movimientos que se dieron a raíz de la jubilación de magistrados.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos sobre nombramiento de magistraturas del PEN.

Gráfico 7.9

Distribución de movimientos de magistraturas, según causa. 1989-2018

(n= 123, porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos sobre nombramiento de magistraturas del PEN.

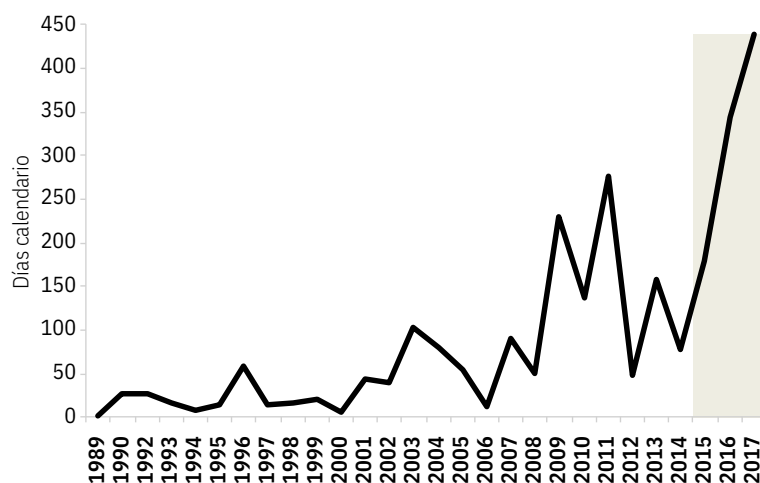
pero todos han sido declarados sin lugar (Sala Constitucional, 2019).

Los datos muestran que la tendencia señalada en el Primer Informe se mantiene: el tiempo para realizar los nombramientos se ha alargado considerablemente. Entre 1989 y 2013 el promedio fue de 67,4 días, valor

⁹ Los tres recursos citados corresponden a los expedientes 19-011838-0007-CO; 19-011022-0007-CO y 19-016721-0007-CO.

Gráfico 7.10

Duración promedio^{a/} del nombramiento de magistraturas de la Corte Suprema de Justicia. 1989-2017



a/ Contempla el tiempo que transcurre desde el anuncio en el plenario hasta el nombramiento o reelección. La zona sombreada corresponde al período que se está actualizando en este capítulo. No hay información para el año 1991.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos sobre nombramiento de magistraturas del PEN.

que ascendió a 259,8 días en el período 2014-2017. En el último de estos años fue de 440 días (gráfico 7.10), lo que se explica por la extensa duración del proceso de reelección de un magistrado en la Sala Tercera (790 días, poco más de dos años).

Al desagregar estos datos según el evento que ocasionó el nombramiento se encuentran diferencias importantes. Un proceso de reelección pasó de tardar 14,6 días en promedio en la década de los noventa, a 29,7 en el siguiente decenio y a 133,7 en los últimos nueve años. En las nuevas designaciones, la media pasó de 103,8 días en el período 1989-2013, a 576,6 entre 2014 y 2018. También se observan contrastes según el sexo de la persona designada: para las mujeres la duración media es de 126 días y para los hombres es 120,9 días mayor. Lo mismo ocurre entre salas; las que muestran los tiempos promedio más altos son la Segunda y la Tercera: 131,3 y 153,2 días, respectivamente.

En cuanto a la normativa que rige estos nombramientos, en el período más reciente hubo pocas

novedades con respecto a lo indicado en la primera edición de este Informe. El cambio más importante de los últimos tres años han sido los crecientes y múltiples cuestionamientos de diversos sectores. Las críticas están asociadas a la alta discrecionalidad de las y los diputados, la falta de parámetros para establecer la idoneidad de los postulantes, la duración del proceso y la poca transparencia e información alrededor de las designaciones. Tampoco ha habido mejoras en términos de participación ciudadana, paridad de género y mecanismos de evaluación del desempeño de quienes ostentan las magistraturas.

En este marco, la Comisión Permanente Especial de Nombramientos de la Asamblea Legislativa (en adelante CPEN) juega un papel fundamental, porque funciona como el primer filtro para la selección y determina las reglas para la postulación y elaboración de la terna que se envía al Plenario (recuadro 7.4). En la legislatura 2018-2019, con la renovación de la nómina de diputados, la CPEN estableció una metodología para la selección de candidatos y candidatas a llenar las vacantes en la Corte Suprema¹⁰, en la cual reincorporó un cuestionario de evaluación de atestados e incluyó un período de presentación de objeciones que permitiría más escrutinio ciudadano. Además sus integrantes firmaron un compromiso de no aceptar reuniones privadas con personas postulantes (*lobby*).

En los últimos tres años la CPEN fue objeto de un riguroso escrutinio ciudadano, realizado por dos paneles independientes de especialistas en la materia (2018 y 2019). Ambos ejercicios produjeron informes en los que se plantearon puntos críticos y recomendaciones para mejorar el proceso¹¹. Uno de los aspectos más débiles son las entrevistas a los y las candidatas, pues no tienen una estructura ni contenidos claros, pero dan cuenta del 40% de la calificación final y constituyen el mecanismo que utilizan los legisladores de la Comisión para promover o castigar postulantes, de manera discrecional.

Distintos grupos de la sociedad han formulado críticas y propuestas en relación con algunos de los puntos señalados. En un extremo de las opiniones, se sugiere modificar radicalmente el sistema de nombramiento de magistraturas y transferir esa potestad de la Asamblea Legislativa a un órgano especializado. También se plantea variar los requisitos para las candidaturas y establecer, dentro del Congreso, un método de selección basado en criterios técnicos y objetivos (Arroyo et al., 2018). Además se proponen cambios puntuales, como

10 La metodología está disponible en el enlace http://www.asamblea.go.cr/ga/Comision_Nombramientos/Forms/AllItems.aspx.

11 El Informe Final del Primer Panel Independiente se puede descargar en: https://derecho.ucr.ac.cr/Posgrado/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2018/06/Informe-Panel-Independiente-Elección-Magistrados_as-2018.pdf, y el del Segundo Panel Independiente en <https://bit.ly/2UIZaJh>

► Recuadro 7.4

Historia de la Comisión Permanente Especial de Nombramientos de la Asamblea Legislativa

En su más reciente libro, el Dr. Manuel Antonio Solís Avendaño investiga la siguiente pregunta: ¿en qué medida existía entre nosotros un Poder Judicial que cumpliera efectivamente con el atributo de ser un órgano de gobierno autónomo e independiente, conforme a la división de poderes establecida por la Constitución Política? Esta interrogante llevó a otras, como ¿en qué consiste y cómo ha funcionado el mecanismo para elegir la cúpula de un cuerpo que, por mandato constitucional, debe ser independiente de aquel que lo elige? ¿Es posible pensar en un deslinde real cuando el órgano que nombra es eminentemente político partidista?

Para responder a estas y otras preguntas, el autor documentó exhaustivamente cómo se han hecho las elecciones para los puestos de la magistratura en las últimas tres décadas. El estudio también incluye los nombramientos para la Contraloría General de la República, la Procuraduría General y la Defensoría de los Habitantes. Explica que la Comisión Permanente Especial de Nombramientos (CPEN) de la Asamblea Legislativa –creada en 1999– en principio se constituyó, como una instancia que permitiría racionalizar el nombramiento de algunos puestos estratégicos, utilizando para ello metodologías con “criterios técnicos”, lo que significó una renuncia moderada del bipartidismo a su prerrogativa de nombrar “a dedo” a las personas que ocuparían esos puestos.

El Dr. Solís realiza un extenso y detallado recorrido de los procedimientos establecidos para la selección de los postulantes a las distintas ternas, y reporta hallazgos como los siguientes:

- Las distintas metodologías utilizadas, así como el constante cambio de criterios de selección, dependiendo estos de quiénes son los postulantes, contravienen uno de los principios o pilares de la democracia, el establecimiento de reglas claras con resultados inciertos, en el tanto en ocasiones el resultado era previsible sin que fuera claro el procedimiento.
- Algunas personas fueron elegidas por el Plenario Legislativo sin haber siquiera pasado por la CPEN.
- La citada Comisión sirvió para legitimar la escogencia de ciertos aspirantes, lo que a su vez permitió impulsar y concretar un cambio en el modelo de Estado, hacia una economía abierta, dentro del esquema de un Estado mínimo y bajo el enfoque del neoinstitucionalismo.
- Asimismo, la escogencia de ciertos funcionarios permitió salvaguardar intereses de ciertos sectores o incluso personales.

El libro *Costa Rica: La democracia de las razones débiles (y los pasajes ocultos)*, no trata del trabajo de una de las múltiples comisiones de la Asamblea Legislativa; parte de ahí para hacer una reflexión profunda e inteligente sobre el sistema institucional democrático costarricense, sus retos y desafíos.

Fuente: Barrios, 2019 con base en Solís, 2019.

aumentar la edad requerida para postularse, modificar el período de nombramiento, aplicar procedimientos de evaluación del desempeño de las y los candidatos, aumentar el peso que tienen los atestados en la calificación final, estructurar y asignar puntaje a las preguntas de la entrevista e incorporar una prueba escrita y un examen psicológico que permita valorar, de manera integral, las competencias de los postulantes (Mayorga, 2018).

Entre las recomendaciones también figura la divulgación de los avances y resultados que se van dando en

cada una de las etapas del proceso, especialmente en lo relativo a las entrevistas (Mayorga, 2018). Se pretende así dar mayor transparencia a la gestión de la CPEN y el Plenario Legislativo. Para ello se plantea, por ejemplo, ampliar la publicidad del proceso en medios de comunicación y otros canales.

Otra de las demandas se orienta a garantizar la participación real y proactiva de la ciudadanía en la selección de postulantes. Entre otras cosas, se propone abrir espacios para que actores distintos a los diputados puedan formular preguntas a los y las candidatas durante

las entrevistas, e incluso se presentó una iniciativa para crear una comisión mixta legislativa con participación de otros sectores sociales, para generar una metodología de consenso (Acojud, 2019). Igualmente, se busca que se promuevan foros públicos, con amplia convocatoria, para conocer y difundir el pensamiento de quienes aspiran a ocupar una magistratura (Mayorga, 2018).

Es importante señalar que la mayoría de estas solicitudes coincide con los señalamientos planteados en el informe del Relator Especial de la ONU sobre la independencia de magistrados y abogados, que se presentó en julio de 2019. En ese documento se señala que en Costa Rica no se siguen los estándares internacionales al nombrar las magistraturas y que, por el contrario, persisten vicios (ausencia de un procedimiento uniforme, *lobby* de candidatos, falta de una metodología adecuada, entre otros) que politizan las designaciones y ponen en riesgo la imparcialidad y la independencia judiciales (García Sayán, 2019).

En este contexto, a finales de 2019 un grupo de personas ligadas a la academia, la defensa de los derechos humanos y el Derecho, entre otros, presentaron una acción de inconstitucionalidad contra el procedimiento que se sigue para llenar los puestos vacantes en la Corte Suprema de Justicia. Se solicitó a la Sala Constitucional pronunciarse sobre la labor que realiza la CPEN, fundamentalmente en lo que concierne al plazo y el secretismo de la votación. Al mismo tiempo se planteó la necesidad de que la CPEN y el Plenario rindan cuentas sobre su trabajo en este campo. Al cierre de edición de este capítulo se informó que la acción había sido rechazada de plano, pero no se tenía aún el texto completo de la resolución.

Desde el Poder Judicial, en el marco de los grupos de trabajo creados para sugerir reformas urgentes al sistema, también se han formulado propuestas tendientes a establecer un procedimiento objetivo para la elección de los magistrados propietarios y suplentes, que garantice su plena independencia e idoneidad técnica y ética. Se impulsó la elaboración de un protocolo de nombramiento y algunas reformas a los artículos de la Constitución Política y la Ley Orgánica del Poder Judicial relacionados con esta temática. Para tales efectos, se entregaron los siguientes productos: i) un borrador de proyecto de ley para fortalecer la independencia de la magistratura, ii) una propuesta de reformas constitucionales y legales de la Comisión de Procedimientos y Requisitos para Selección de Magistrados Propietarios y Suplentes de la Corte Suprema de Justicia y iii) un conjunto de recomendaciones para el nombramiento

de magistraturas (Poder Judicial, 2017). Cabe destacar que la Corte Suprema votó 11 a 11¹² una propuesta para conocer y discutir estas reformas, pero no llegó a un acuerdo, por lo que ninguno de estos productos había sido aprobado por la Corte al cierre de edición de este Informe.

Por último, es importante mencionar que entre mayo de 2012 y julio de 2019 distintas fracciones políticas presentaron once proyectos de ley para modificar la normativa que define el procedimiento de elección de las magistraturas, en aspectos relacionados con la transparencia del proceso, el voto público y la prohibición de la práctica del *lobby* político. Al cierre de edición de este Informe dos de esas iniciativas habían sido archivadas, cinco estaban en el orden del día de alguna comisión y cuatro ya habían ingresado al Plenario Legislativo para el trámite de primer debate (Lanzoni, 2019). Al menos uno de los proyectos (expediente 20893, admitido para discusión en octubre de 2019) plantea reducir a cinco años el período de nombramiento y modificar la forma de reelección, de manera que se requieran dos tercios de votos afirmativos para mantenerse en el puesto por una única vez. Esto contraviene los principios de estabilidad en el cargo de la magistratura e independencia judicial.

Dictamen

No se observan cambios en la normativa y el procedimiento para nombrar a los magistrados y magistradas de la Corte Suprema de Justicia. Aunque se han presentado proyectos para reformar esta competencia de la Asamblea Legislativa, no se ha aprobado ninguno, y no todos contribuyen a la independencia del Poder Judicial. Una novedad en este tema son las crecientes presiones de la ciudadanía y los medios de comunicación para que se mejore el sistema de designación. También se registró un aumento notable en la duración de este proceso.

Relación entre los poderes Judicial y Ejecutivo

La relación del Poder Judicial con el Ejecutivo es menos dinámica que la que mantiene con el Legislativo, pero no por ello menos relevante. El principal nexo entre estos dos actores se da en el marco del control que ejerce la Sala Constitucional sobre el uso que hace el

12 En el Acta 016-2019 de la Corte Plena se puede conocer el detalle de la votación

Ejecutivo de los decretos, directrices, o cualquier otro instrumento de política pública. En esta sección se analiza el comportamiento del examen de constitucionalidad de los decretos emitidos entre 1990 y 2018¹³.

Dos hallazgos sobresalen. El primero es que el control sobre los actos del Poder Ejecutivo tiene un peso relativamente bajo entre las labores de este tipo que realiza el órgano constitucional. El segundo es que la cantidad de decretos recurridos ha tenido un notable descenso en los últimos años.

Impugnación de decretos ejecutivos en sus niveles más bajos

La seguridad jurídica es un componente esencial de cualquier democracia, y el respeto al Estado de derecho por parte del Ejecutivo, como principal actor en un régimen presidencialista, es central en la gestión de los asuntos políticos (PEN, 2017). En este contexto, el control constitucional brinda a la ciudadanía la oportunidad de manifestar sus posiciones con respecto al uso que se hace de los decretos ejecutivos como instrumento de política.

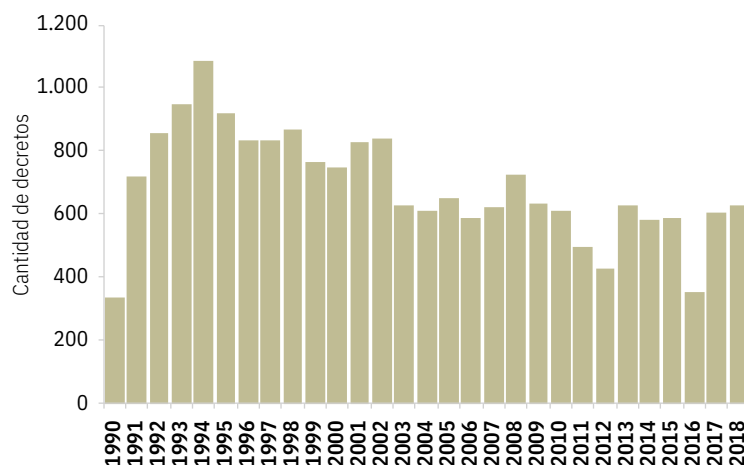
En los últimos años disminuyó notablemente el empleo de esta vía (gráficos 7.11). Entre mayo de 1990 y marzo de 2019 el Poder Ejecutivo emitió 20.089 decretos, de los cuales el 3,2% fue recurrido ante la Sala Constitucional. Mientras en 1995 se sometió a control un total de 50 decretos (el mayor número registrado para el período sobre el que se tiene información), en 2018 la cifra se redujo a 2 (PEN, 2018).

El PEN cuenta con una base de datos de decretos ejecutivos que permite conocer la cantidad de estos instrumentos que han sido impugnados, según su alcance social y normativo, es decir, sus efectos sobre la administración pública o la vida de las personas, así como en términos jurídicos. Desde esta perspectiva se clasifican en seis categorías: muy alto, alto, medio alto, medio bajo, bajo y muy bajo, según un conjunto de criterios establecidos con este fin (recuadro 7.5). En el análisis realizado para el presente capítulo se determinó, entre otros hallazgos, que los decretos de muy alto y alto alcance son los que más se denuncian ante el tribunal constitucional, 9,4% y 7,4%, en comparación con apenas 4,2% y 0,8% en los decretos de bajo o muy bajo alcance (gráficos 7.12). Además se encontró que, de acuerdo con su función u objetivo principal, el 58,3% de los decretos recurridos correspondió a directrices, reglamentos de ley, reglamentos de servicios públicos, declaratorias de emergencia, regulación de mercados y fijación o actualización de tarifas.

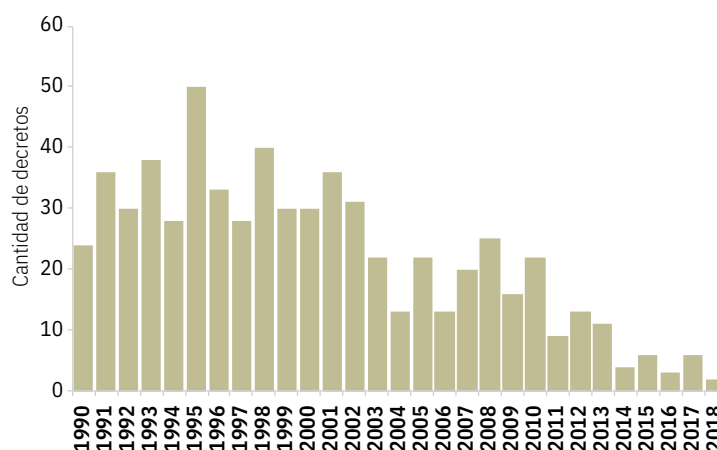
Gráficos 7.11

Cantidad de decretos emitidos versus decretos recurridos ante la Sala Constitucional

a) Decretos emitidos por el Poder Ejecutivo



b) Decretos ejecutivos recurridos



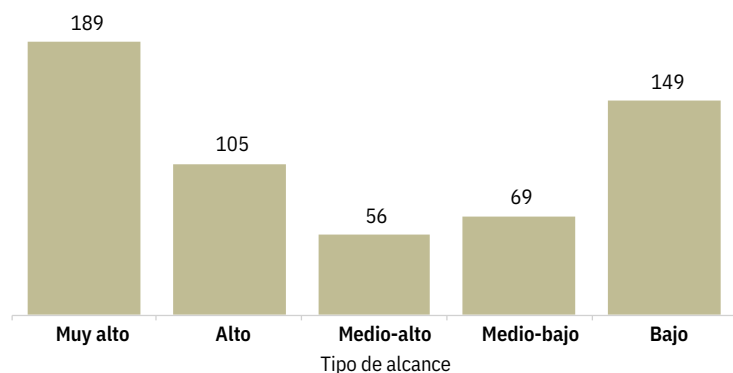
Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de decretos ejecutivos del PEN.

13 El análisis no contempla los recursos de amparo, dado que a ellos se dedica un apartado especial en la última parte de este capítulo.

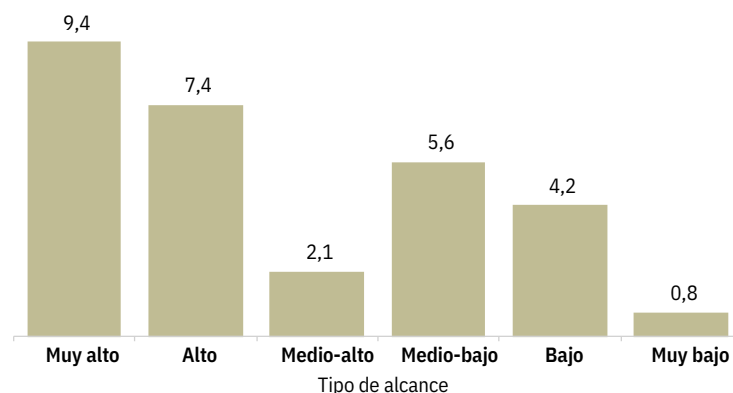
Gráficos 7.12

Cantidad de decretos ejecutivos emitidos versus porcentaje de decretos recurridos ante la Sala Constitucional, según alcance^{a/}. 1990-2018

a) Total de decretos emitidos



b) Decretos recurridos como porcentaje del total emitido



a/ El alcance de los decretos se establece con base en tres criterios: i) afectación social, ii) ámbito de aplicación jurídica, o normativa, y iii) discrecionalidad del Ejecutivo para activarlo.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos sobre decretos ejecutivos del PEN.

De todos los decretos emitidos por el Ejecutivo, los de alcance medio-bajo o muy bajo son recurridos con menos frecuencia. Los primeros corresponden a la promulgación de políticas públicas, la definición de tramos de impuestos o cánones creados por ley y la fijación de precios o aranceles de servicios privados. Los segundos por lo general son modificaciones a las leyes del Presupuesto Nacional, traspasos o donaciones de propiedades y bienes públicos, otorgamiento de poderes plenipotenciarios, nombramientos de funcionarios y exoneraciones (PEN, 2017).

Por otra parte, de los 641 decretos ejecutivos recurridos en el período analizado, 308 (48%) fueron emitidos por cinco ministerios: Hacienda, Ambiente y Energía, Salud, Obras Públicas y Transportes, y Agricultura y Ganadería (gráfico 7.13). Del porcentaje restante, más de la mitad fueron elaborados de manera conjunta por distintas entidades.

El 45,8% de las disposiciones que fueron sometidas a control se catalogan como de alto o muy alto alcance. Se trató fundamentalmente de reglamentos técnicos sobre producción, reglamentos de servicio público, manuales para la provisión de servicios públicos, reglamentos de ley o acuerdos internacionales simplificados. Por tanto, entre los recursos más impugnados ante la Sala Constitucional figuran los que le brindan al Ejecutivo mayores posibilidades de incidir en normativa de alto impacto social (PEN, 2017).

No se cuenta con información para determinar cuántos de los decretos recurridos entre 1990 y 2018 fueron declarados inconstitucionales. No obstante, con insumos de la base de datos “AI Resueltas” del PEN fue posible analizar este aspecto para una muestra de decretos, específicamente los que se publicaron entre 2005 y 2015. En ese período se presentaron 345 acciones contra actos del Poder Ejecutivo. El 76,8% fue rechazado de plano. Del total acogido para votación, 43 casos se declararon sin lugar, 29 con lugar y 8 con lugar parcial. Por tanto, en 37 casos se determinó que, en algún grado, las normas emitidas violentaban los derechos fundamentales reconocidos en la legislación nacional.

De los decretos recurridos que atendió la Sala Constitucional (80), el 36,3% trataba asuntos ambientales. Más de la mitad de ellos se declaró sin lugar (15). En esa condición sobresalen el Reglamento de la transición para la revisión y aprobación de planes reguladores (decreto 39150-Minae-MAG-Mivah-Plan-TUR), el Reglamento de perforación del subsuelo para la exploración y aprovechamiento de aguas subterráneas (decreto 35884-Minae) y la Moratoria nacional de las actividades de transformación térmica de residuos sólidos ordinarios (385000-Minae). Los tres temas han motivado múltiples debates públicos y figuran

► Recuadro 7.5

Análisis y base de datos sobre decretos ejecutivos

La base de datos sobre decretos ejecutivos del Programa Estado de la Nación se construyó a partir de la revisión del diario oficial *La Gaceta*. A la fecha, se han recopilado todos los decretos ejecutivos emitidos durante los ocho gobiernos que ha tenido el país desde 1990, para un total de veintinueve años (solo se incluye el primer año de la administración Alvarado Quesada). La información está desagregada en 19 variables y comprende 20.089 decretos hasta el 20 de marzo de 2019. Sin embargo, para el análisis que se realiza en este capítulo solo se contempló la información del período 1990-2018. Entre los datos sistematizados se encuentran: administración, año de gobierno, ministerio que propuso el decreto, función (general, específica o detallada), alcance del decreto y si se sometió o no a control de la Sala Constitucional.

Para catalogar los decretos según su alcance, se consideran tres criterios: i) afectación social: si los efectos de la acción se circunscriben a la administración pública, o trascienden y generan un impacto en las dimensiones social, económica, política o ambiental de la vida de las demás personas; ii) normatividad: si el decreto tiene un alcance general, de modo que ofrece un marco regulatorio para una variedad de situaciones jurídicas, o es concreto, es decir, solo es aplicable a un acto o caso particular, y iii) direccionalidad: si el decreto es utilizado de forma facultativa por el Poder Ejecutivo, o su emisión se

deriva de una obligación jurídica establecida previamente (para más detalles sobre estos aspectos véase el capítulo 5 del *Informe Estado de la Nación 2017*). A partir de estos criterios, los decretos se clasifican en seis categorías:

- Muy alto alcance: reglamentos de servicio público, otros reglamentos y normas técnicas, que no requieren una ley previa. Su propósito es regular la acción gubernamental o la prestación de servicios estatales, concediendo o delimitando derechos de la ciudadanía.
- Alto alcance: incluye sobre todo reglamentos de leyes y acuerdos internacionales simplificados.
- Medio-alto y medio-bajo alcance: actos de considerable afectación social, pero baja normatividad, de modo que la discrecionalidad es el factor que distingue a uno de otro. En ambas categorías se trata de actos puntuales derivados de leyes previas.
- Bajo y muy bajo alcance: decretos que generan una afectación social menor, ya que sus efectos se circunscriben a la administración, no a los administrados.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de decretos ejecutivos del PEN y PEN, 2017.

entre los principales retos que tiene Costa Rica en materia de sostenibilidad ambiental.

Relación entre el Poder Judicial y la sociedad

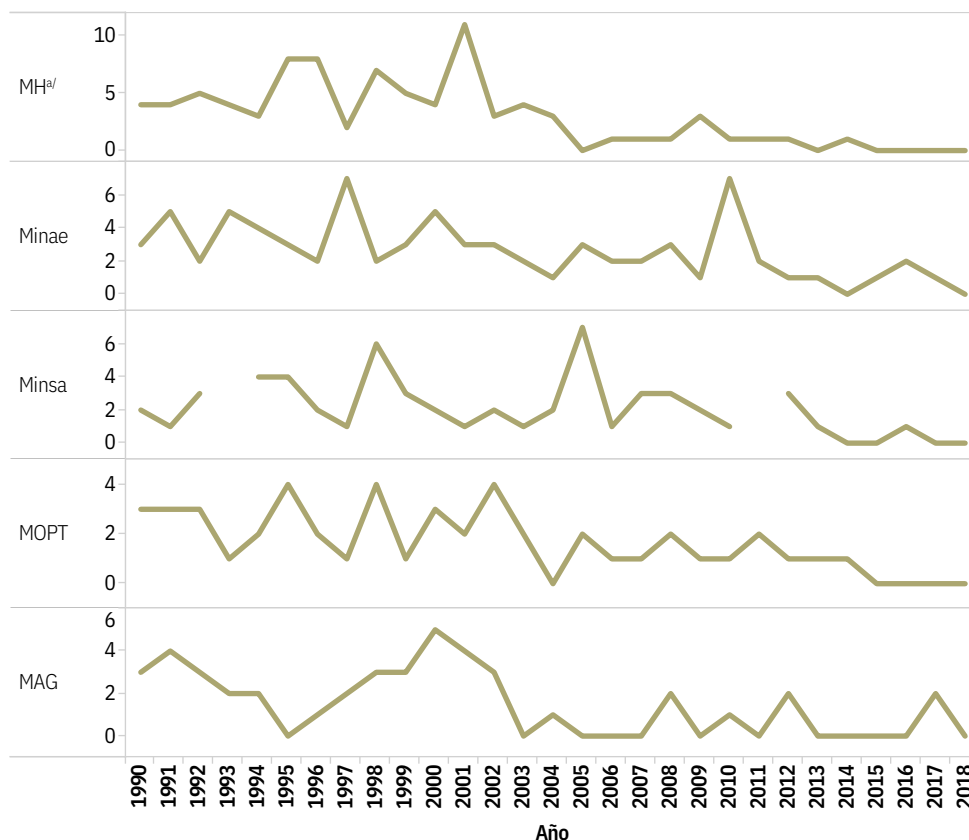
El Poder Judicial se relaciona con la sociedad por distintas vías. Una de las más notorias es la que proveen los medios de comunicación. El punto de encuentro entre estos dos actores está en la responsabilidad que tienen ambos de garantizar el derecho y facilitar el acceso a la información. En este tema el sistema de administración de justicia tiene un doble rol: como ente encargado de asegurar ese acceso, y como actor político sujeto a escrutinio público. A su vez, los medios informan sobre el quehacer judicial y, de ese modo, propician el escrutinio ciudadano y la rendición de cuentas por parte de las autoridades.

Dictamen

El uso del control de legalidad sobre los actos del Poder Ejecutivo se redujo significativamente en los últimos años. La cantidad de decretos que se sometió a examen de la Sala Constitucional pasó de 24 en 1990, a 2 en 2018. Los decretos de bajo, alto y muy alto alcance son los que en mayor proporción se denuncian ante el tribunal constitucional.

Gráfico 7.13

Decretos ejecutivos recurridos ante la Sala Constitucional, según ministerio. 1990-2018



a/ MH: Ministerio de Hacienda; Minae: Ministerio de Ambiente y Energía; Minsa: Ministerio de Salud; MOPT: Ministerio de Obras Públicas y Transportes; MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de decretos ejecutivos del PEN.

El vínculo entre el Poder Judicial y los medios de comunicación a veces tiende a ser conflictivo. Cabe recordar que, en el ejercicio de la labor de control e información, surgen tensiones entre los medios y las instituciones sujetas a su cobertura, en una dinámica que es inherente a la posición de la institucionalidad (que defiende su trabajo) y la función que cumple la prensa.

En este escenario, el seguimiento a las publicaciones que realizan distintos periódicos nacionales da cuenta de una creciente cobertura del Poder Judicial, hecho que coincide con el fenómeno de “judicialización de los conflictos” que ha sido reportado en anteriores ediciones de este Informe, y que evidencia la relevancia del órgano judicial en la vida del país.

Aumenta la exposición mediática del Poder Judicial

El *Primer Informe Estado de la Justicia* reportó un aumento en la presencia del sistema de administración de justicia como fuente de noticias desde 2004. En el período 2014-2018 esa tendencia se profundizó: la cobertura de prensa sobre el Poder Judicial sigue creciendo. Sin embargo, no se registran variaciones en cuanto al enfoque, los temas principales y los actores citados. En el quinquenio estudiado, los asuntos coyunturales y de carácter penal dominaron —una vez más— las publicaciones de la prensa en este campo.

Según la base de datos sobre cobertura mediática del Poder Judicial, del PEN (recuadro 7.6), entre

▮ Recuadro 7.6

Análisis y base de datos sobre cobertura mediática al Poder Judicial

Para analizar la creciente presencia del sistema de administración de justicia en los medios de comunicación, se construyó la base de datos sobre cobertura mediática al Poder Judicial. En total, se identificaron y sistematizaron 13.365 noticias publicadas entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2018. Las fuentes fueron dos diarios, La Nación y el Diario Extra, y el Semanario Universidad, tanto en sus versiones impresas como digitales. Estos medios fueron seleccionados porque presentan una gran diversidad en su cobertura diaria y semanal. El Diario Extra, por ejemplo, es de corte más popular y tiene un enfoque noticioso muy diferente al de La Nación. Por su parte, Universidad tiene una línea editorial que enfatiza en temas ambientales, sociales y políticos.

La unidad de análisis para esta investigación fueron todas las notas periodísticas publicadas en los medios antes citados, sobre cualquier tema relacionado con el Poder Judicial: valoraciones acerca de su labor, nombramientos, aprobación del presupuesto anual y, en general, las actividades de su gestión interna. Para cada nota encontrada se creó un archivo digital con fotografías en formato .jpeg o de documento portátil (.PDF), nombradas bajo un código alfanumérico para su fácil resguardo y ubicación.

Por cada artículo se extrajeron los siguientes datos, que representan las variables analizadas:

- Título de la nota.
- Fecha de publicación.
- Nombre del medio de comunicación.
- Relevancia (portada-no portada).
- Tipo de nota.
- Sección del medio de comunicación.
- Clasificación de la nota (gestión interna, valoraciones sobre la labor del Poder Judicial, nombramientos, presupuesto, reclamos).
- Enfoque del artículo (positivo, negativo o neutral).
- Tipo de artículo (opinión, informativo).
- Actor (individual, institucional).
- Materia.
- Entidad.
- Sala (Primera, Segunda, Tercera y Constitucional).

Para determinar el enfoque –positivo, negativo o neutral– del artículo, se consideraron los siguientes aspectos:

Factores que determinan un enfoque negativo

- Falta o ausencia de fuentes del Poder Judicial ante un predominio de fuentes que tienen opiniones negativas sobre el trabajo de la entidad.
- Palabras o frases explícitas del redactor o redactora de la nota (no atribuidas a ninguna fuente) contra el trabajo o una postura asumida por el Poder Judicial.
- Uso de una sola fuente (nota sin balance o entrevista) que tiene una actitud negativa hacia el trabajo del Poder Judicial.

Factores que determinan un enfoque positivo

- Todas o la mayoría de las fuentes consultadas tienen una postura negativa hacia actores que se oponen a acciones o personas del Poder Judicial.
- En una nota básicamente descriptiva, presencia de palabras o frases explícitas del redactor o redactora (no atribuidas a ninguna fuente) a favor del trabajo o de una posición asumida por el Poder Judicial.
- Uso de una sola fuente cuya postura hacia el Poder Judicial es positiva (sin una entrevista u otra fuente que le dé balance).

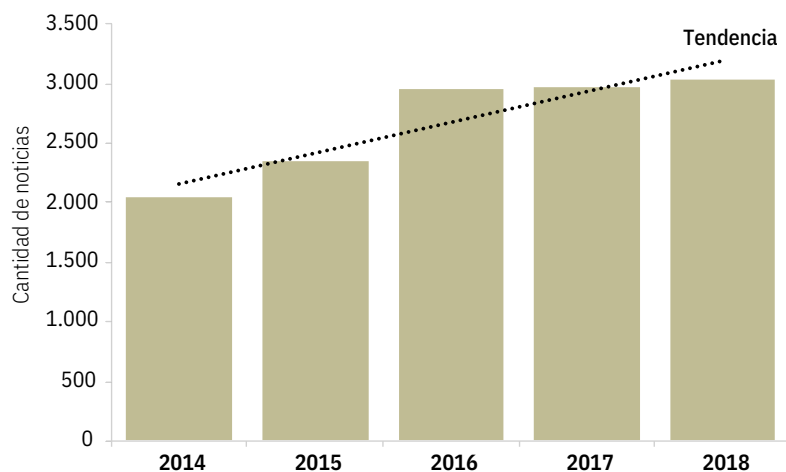
Factores que determinan un enfoque neutral

- Adecuado balance de fuentes a favor y en contra del Poder Judicial.
- Ausencia de elementos que evidencien un enfoque negativo o positivo, según los factores antes descritos.
- La referencia al Poder Judicial es breve y no permite distinguir un enfoque negativo o positivo.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos sobre cobertura mediática del Poder Judicial, del PEN.

Gráfico 7.14

Noticias sobre el Poder Judicial, por año. 2014-2018



Fuente: Quirós, 2019, con información de la base de datos sobre cobertura mediática del Poder Judicial, del PEN.

Gráfico 7.15

Distribución porcentual de las noticias sobre el Poder Judicial, según temas. 2014-2018



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos sobre cobertura mediática del Poder Judicial, del PEN.

2014 y 2018 se generaron 13.365 notas periodísticas. Desglosadas por año, las noticias pasaron de 2.045 en 2014, a 3.032 en 2018 (gráfico 7.14), lo que equivale a un incremento de 48,3%. Este comportamiento reafirma el interés de la prensa en reportar ampliamente la gestión judicial en el país.

Por áreas, el mayor número de publicaciones se orientó a informar sobre las labores rutinarias¹⁴ del Poder Judicial: 91,1%. La proporción restante se distribuyó entre valoraciones externas¹⁵ (3,6%), procesos de nombramiento de altos jerarcas (1,4%), gestión interna¹⁶ (1,2%), discusiones sobre el régimen de pensiones (1,2%) y el presupuesto anual (0,3; Quirós, 2019).

Junto al aumento en el registro, también ha crecido de manera sostenida la cantidad de reportes que se presentan como sucesos. Aunque en proporciones variables, en promedio para todo el período, el 81,4% de las noticias se publicó en esa sección. En cambio, las notas de opinión se mantuvieron por debajo del 3%, con una excepción: en 2017 se generaron 279 artículos en esta línea, un 9,4%. El crecimiento se explica, principalmente, por una serie de hechos coyunturales en los que estuvieron involucrados altos mandos del Poder Judicial (destitución de un magistrado de la Sala Tercera, jubilación del Presidente de la Corte Suprema, entre otros; Quirós, 2019). La relación entre la cantidad de notas sobre “eventos críticos” y las relativas a cuestiones de fondo, evidencia –como se señaló en Informes anteriores– la importancia de la gestión que llevan a cabo los órganos institucionales encargados de la comunicación y las relaciones públicas.

Si bien la cobertura sobre el Poder Judicial abarca más de una decena de materias (gráfico 7.15), el mayor número de reseñas está ligado a asuntos de tipo penal (90,2%).

La concentración de la cobertura mediática en la materia penal ha sido ampliamente comentada en la literatura especializada. Marauri et al. (2011) señalan que la aparición de este tipo de noticias está asociada a los espectáculos, melodramas y actividades de entretenimiento o impacto que ganan peso frente a la profundidad o a la interpretación. Otros autores vinculan este fenómeno al crecimiento de las tasas de violencia y la alta percepción de inseguridad ciudadana, así como a la forma en que los medios informan y especializan sus espacios de sucesos (Varona, 2011).

¹⁴ Por ejemplo, allanamientos, levantamiento de cadáveres, juicios, entre otros.

¹⁵ Opiniones o reconocimientos, negativos y positivos, sobre la gestión del Poder Judicial. Un ejemplo es la nota publicada por *Diario Extra* el 28 de septiembre de 2017, bajo el título “Una persona mentirosa no puede ser Fiscal General”.

¹⁶ Se trata de procesos o valoraciones de actores del Poder Judicial, en relación con otros actores o ámbitos de ese mismo Poder. Por ejemplo, el 20 de octubre de 2017 el *Diario Extra* publicó una nota titulada “Fiscal Adjunto desmiente a Jorge Chavarría”.

En el caso costarricense, entre los hechos que originan más noticias destacan, por un lado, los que refieren a la operación administrativa del Poder Judicial, como la reforma al régimen de pensiones y, por otro, casos específicos como los juicios por el homicidio de un biólogo reconocido por sus esfuerzos en defensa de la tortuga baula, contra un expresidente de la República, contra una jueza en un proceso por narcotráfico y contra la banda del narcotraficante conocido como “Gato Cole” (Quirós, 2019).

La base de datos también permite conocer el enfoque bajo el cual la prensa cubre las noticias sobre el Poder Judicial. Se determinó que, mayoritariamente, los periódicos analizados dieron un tratamiento neutral a las publicaciones que realizaron en el período 2014-2018 (gráfico 7.16). Esto significa que predominaron los reportajes en los que hubo un balance entre las fuentes consultadas o citadas (12.742). En este punto tampoco se observaron cambios con respecto a las tendencias de mediano plazo. Por último, es importante señalar que las notas con este enfoque se ubicaron sobre todo en las secciones de corte informativo.

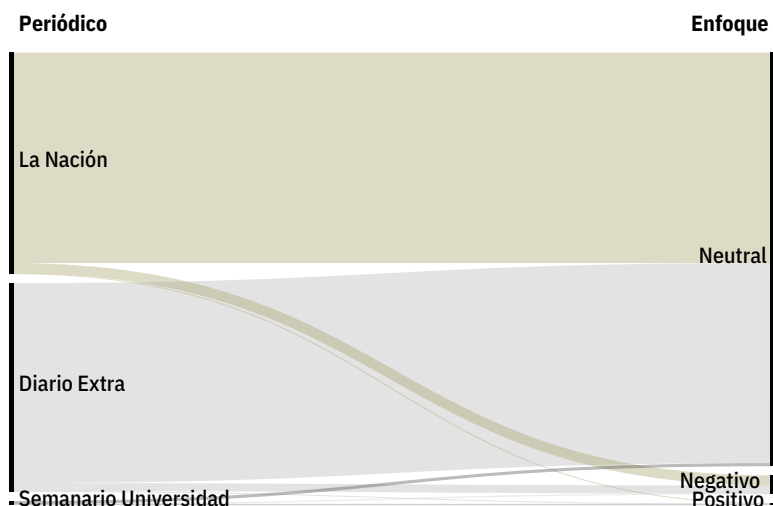
En concordancia con lo anterior, las publicaciones con enfoque negativo o positivo, es decir, que mostraron desbalances en cuanto a las fuentes, representaron menos de un 5% del total. Dentro de ese pequeño universo destacan dos aspectos. En primer lugar, en el período bajo estudio por cada nota positiva se divulgaron 11,9 de tipo negativo. En segundo lugar, aunque, como se dijo, la mayoría de los reportajes son equilibrados en sus fuentes, cuando ello no sucede los medios suelen privilegiar las valoraciones negativas (Quirós, 2019).

Cerca del 60% de los artículos con enfoque neutral correspondió a eventos relacionados con el Organismo de Investigación Judicial (OIJ), seguidos por aquellos que trataron aspectos sobre los juzgados (15,9%) y el Ministerio Público (10,8%). El OIJ y el Ministerio Público también figuran entre los entes que suman las mayores cantidades de notas con enfoques negativos, aunque por debajo de la Corte Suprema de Justicia. En ese caso particular, las noticias negativas por lo general se relacionan con las salas Segunda, Tercera y Constitucional. Cabe resaltar que esta última es, al mismo tiempo, la que reúne más evaluaciones positivas.

Si se analiza la distribución de las publicaciones (tanto negativas como positivas) según el actor judicial al que aluden, se tiene que los magistrados y magistradas (8,5%), así como los fiscales y fiscalas (6,8%), son los que en mayores proporciones reciben valoraciones negativas. Los últimos también reúnen la mayor cantidad de apreciaciones positivas. Esto es de esperar, si se tiene en cuenta que quienes desempeñan los cargos

Gráfico 7.16

Notas^{a/} sobre el Poder Judicial, por periódico, según enfoque. 2014-2018



a/ Se registró un total de 13.365 noticias.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos sobre cobertura mediática del Poder Judicial, del PEN.

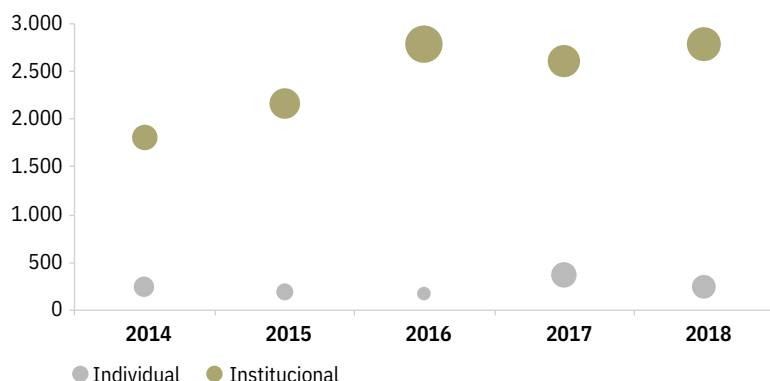
citados tienen la responsabilidad de gestionar en los más altos niveles los temas judiciales (el caso de los magistrados) y los procesos de investigación y acusación penal (los fiscales; Quirós, 2019).

Otro asunto de interés en este campo son los protagonistas de las noticias. Ahí se observa una diferencia importante con respecto a lo reportado en el *Primer Informe Estado de la Justicia*. En el período 2003-2013 las notas de prensa aludieron fundamentalmente a las acciones de individuos (jueces, fiscales, entre otros), mientras que entre 2014 y 2018 el 90,8% de las notas se centró en algunos de los órganos del Poder Judicial (OIJ, Defensa Pública, Ministerio Público, etc.). Además, como muestra el gráfico 7.17, en los últimos cinco años la brecha entre ambos protagonistas aumentó (el tamaño de los círculos ilustra la cantidad para cada año). En 2014 las notas sobre actores institucionales fueron 7 veces más que las referidas a individuos; cuatro años después esa relación aumentó a 11.

Si se analizan los artículos en los que el actor es un individuo, sobresalen las menciones a los miembros de las magistraturas (33,6%), la judicatura (25,2%) y las fiscalías (17,4%). En el primer caso se trata concretamente de magistrados y magistradas de la Sala Tercera, quienes figuraron en casi el 34,1% de los reportajes sobre esa instancia. Ello obedece en buena medida a factores coyunturales que incentivaron una mayor aten-

Gráfico 7.17

Noticias^{a/} sobre el Poder Judicial, según protagonista. 2014-2018



a/ En 2014 se registraron 2.045 noticias sobre el Poder Judicial. La cifra ascendió a 2.356 en 2015, 2.953 en 2016, 2.979 en 2017 y 3.032 en 2018.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos sobre cobertura mediática del Poder Judicial, del PEN.

ción de los medios, entre ellos los cuestionamientos que generaron algunos de los nombramientos de magistrados realizados en años recientes (Quirós, 2019).

Otro tema que ha sido parte de las discusiones sobre la relación entre el Poder Judicial y los medios de comunicación, es la preparación interna de los distintos órganos del sistema de administración de justicia para responder a una mayor exposición mediática (PEN, 2015). Según las autoridades judiciales, sigue siendo un reto fortalecer las capacidades humanas, técnicas y financieras con que cuentan las oficinas de prensa para mejorar los canales de información y comunicación con los medios en particular, y la ciudadanía en general (PEN, 2019j). No fue posible conocer si se tomaron medidas para afrontar algunos de los desafíos en este campo señalados en el *Primer Informe Estado de la Justicia*.

Finalmente, la presente edición profundizó el análisis de la cobertura mediática más allá de los contenidos de las noticias. En esta ocasión se analizaron los titulares de las notas periodísticas, que cumplen un rol esencial en tanto buscan “resumir el texto de la noticia y suscitar el interés del lector” (Domínguez y Molero, 1998), pero fundamentalmente porque constituyen una variable que tiene implicaciones en la primera reacción de las y los lectores en torno a un hecho (Quirós, 2019). Así, como una aproximación inicial, se analizaron los titulares de las 13.365 publicaciones sobre el Poder Judicial registradas en la base de datos sobre cobertura mediática del PEN.

Se efectuaron dos ejercicios. El primero consistió en un análisis de frecuencias, con el objetivo de identificar las palabras que más se utilizan al redactar el título de una noticia. El segundo fue la clasificación de las frases en seis grupos, a partir de la construcción de “nubes de palabras”, según su peso relativo en los textos analizados.

Entre los hallazgos obtenidos sobresalen las palabras que figuran en mayor medida en los titulares: fiscal (845 veces), matar (837), OIJ (698) y salir (636), todas asociadas a la materia penal o a sucesos. Ello resulta consecuente con la atención especial que dan los medios a los temas penales, por lo general en la sección de sucesos. Paralelamente, el OIJ es la entidad más citada en los titulares (7,3% del total) seguido de las palabras “corte”, “tribunal” y “Poder Judicial”. Aunque el Ministerio Público no forma parte de este grupo, las personas que laboran en ese órgano son las más mencionadas en la sección estudiada.

En el gráfico 7.18 se observan los resultados de la agrupación automática de las palabras utilizadas en los titulares de las noticias. Las de mayor tamaño denotan alta frecuencia, y viceversa. Este análisis confirma la tendencia ya señalada: sobresalen las palabras ligadas a sucesos o temas penales. En ese sentido, como se mencionó anteriormente, el 44% de las frases correspondió a ese tipo de eventos. En el caso de las entidades también prevalecen las menciones al OIJ, así como a funcionarios de la administración judicial, especialmente aquellos ligados a la investigación de hechos penales, como las y los fiscales de la República.

Dictamen

Se observa un notable incremento en la cobertura mediática del Poder Judicial, especialmente cuando se trata de temas penales y asuntos coyunturales. También ha crecido de manera sostenida la cantidad de notas periodísticas que se presentan como sucesos.

► Gráfico 7.18

Nubes de palabras de titulares de noticias sobre el Poder Judicial. 2014-2018

Nube de palabras 1:
Entidades Judiciales



Nube de palabras 2:
Sujetos de hechos penales



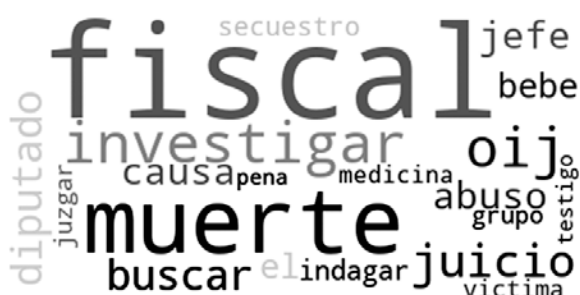
Nube de palabras 3:
Hechos delictivos 1



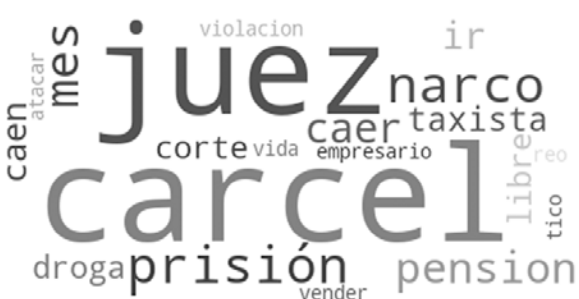
Nube de palabras 4:
Acciones ilícitas



Nube de palabras 5:
Indagación judicial



Nube de palabras 6:
Hechos delictivos 2



Deterioro en el largo plazo de la confianza ciudadana en la Corte Suprema de Justicia

En un Estado democrático de derecho, el escrutinio ciudadano es un factor esencial para garantizar buenas prácticas en la administración de la justicia y una mayor transparencia en la actuación del Poder Judicial. En este último apartado del capítulo se realiza una aproximación a ese escrutinio, a partir de las valoraciones que hace la población acerca del conglomerado judicial.

La adecuada administración de la justicia no depende solo de las capacidades técnicas, financieras y de recurso humano con que cuentan las instituciones en este ámbito. También son relevantes los niveles de confianza que tienen las personas en los entes y funcionarios responsables de llevar a cabo esa tarea. Una institución bien valorada goza de mayor respaldo popular para impulsar iniciativas, ejecutar mandatos y, en este caso, además, hacer cumplir las resoluciones que derivan de sus actos.

El vínculo entre el Poder Judicial y la sociedad es mucho más amplio que el aquí examinado, si se considera que un número importante de las entidades que conforman ese conglomerado interactúa frecuentemente con diversos sectores, en distintos niveles y espacios. No obstante, la información disponible no permite evaluar la totalidad de esas interacciones. En el capítulo 2 de este Informe se reseña con más detalle

un conjunto de iniciativas de participación ciudadana y apertura institucional que se han impulsado en los últimos años.

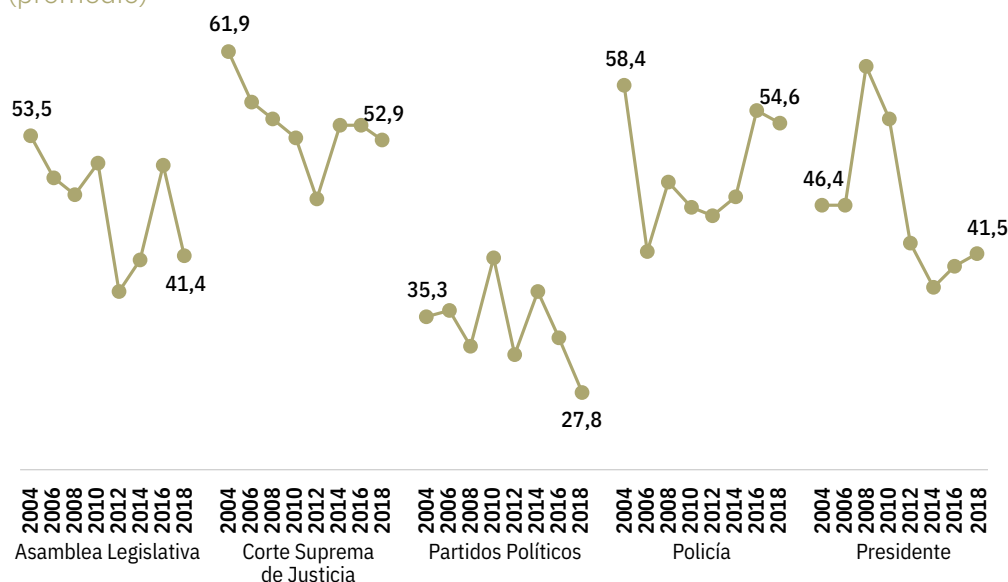
La principal fuente de información para este análisis son los estudios de opinión de la encuesta Barómetro de las Américas (recuadro 7.7), que permiten rastrear a través del tiempo los niveles de confianza ciudadana en la Corte Suprema de Justicia. Los datos disponibles muestran que en los últimos catorce años ese indicador desmejoró. La calificación de la labor de la Corte pasó de 61,9 puntos en una escala de 1 a 100 en 2004, a 52,9 puntos en 2018 (una caída de casi diez puntos porcentuales). En términos comparativos este resultado no es atípico; por el contrario, se asemeja al severo deterioro que experimentaron otras instituciones (gráfico 7.19). Pese a lo anterior, la Corte se mantiene entre los entes nacionales mejor evaluados (solo por debajo del cuerpo policial).

Aunque con la información recopilada no es posible conocer las causas de los resultados obtenidos, la caída coincide con escándalos de corrupción en que estuvieron involucrados altos cargos del Poder Judicial (tema que se analiza en detalle en el capítulo 2 de este Informe) y con un menor apoyo de la ciudadanía al sistema democrático en general. Se requiere más investigación para determinar si existe una relación causal entre estos dos hechos.

Un aspecto que el Barómetro de las Américas sí

► Gráfico 7.19

Evolución del nivel de confianza de la ciudadanía, según actor político (promedio)



Fuente: Elaboración propia con datos del Barómetro de las Américas, varios años.

▮ Recuadro 7.7

Barómetro de las Américas

Para analizar la confianza de la ciudadanía en el Poder Judicial y algunas de las instituciones que lo conforman, se utilizó el Barómetro de las Américas, del Latin American Public Opinion Project (Lapop), de la Universidad de Vanderbilt, Estados Unidos. El Barómetro es una encuesta regional que se publica cada dos años y cubre a todos los países de Norte, Centro y Sudamérica, y algunos del Caribe. Busca medir la opinión pública en temas como confianza en las instituciones, participación electoral, gobernanza democrática, bienestar económico, preferencias sobre políticas públicas, crimen y violencia, salud y felicidad.

Para este capítulo se usaron los datos recopilados en el período 2004-2018, sobre la confianza de la ciudadanía en la Corte Suprema de Justicia. Además, fue posible comparar el apoyo que recibe este órgano con las percepciones en torno a otras entidades nacionales, y conocer los perfiles de las personas según sus niveles de confianza en la Corte. Específicamente se analizó la información que se obtuvo a partir de las siguientes preguntas:

- ¿Hasta qué punto cree usted que los tribunales de justicia de Costa Rica garantizan un juicio justo?
- ¿Hasta qué punto tiene confianza usted en la Asamblea Legislativa?
- ¿Hasta qué punto tiene confianza usted en la Policía?
- ¿Hasta qué punto tiene confianza usted en los partidos políticos?
- ¿Hasta qué punto tiene usted confianza en la Corte Suprema de Justicia?
- ¿Hasta qué punto tiene confianza usted en el Presidente?

Los detalles de la encuesta se pueden consultar en el sitio <https://www.vanderbilt.edu/lapop-espanol/index.php>.

Fuente: Elaboración propia con datos de Lapop, 2019.

permite conocer es el perfil de los grupos que otorgan las puntuaciones más bajas al quehacer judicial: las mujeres, los jóvenes y las personas con bajo nivel educativo (gráfico 7.20). Estos datos resultan útiles para diseñar acciones que contribuyan a mejorar la percepción ciudadana sobre la labor de los tribunales y, a futuro, cruzar esa información con diversos indicadores sociales y económicos e identificar desafíos particulares para las cortes (Suprema y Constitucional).

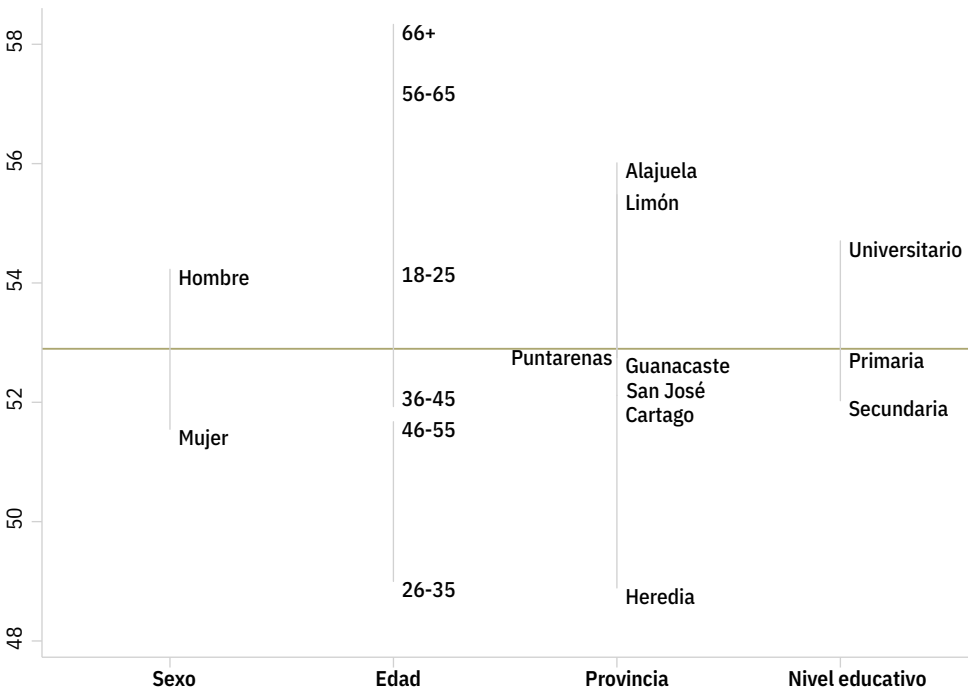
Las percepciones anteriores coinciden con los hallazgos de otras mediciones nacionales. En los estudios de opinión efectuados desde 2013 por el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la UCR, la calificación sobre la gestión del Poder Judicial se ha mantenido en un rango de entre 6,2 y 6,7 en una escala

de 1 a 10, con su punto máximo en 2016 (CIEP-UCR, 2018). Al desagregar los datos por instituciones del conglomerado judicial se observan diferencias importantes. La valoración de la ciudadanía sobre el OIJ es positiva y creciente (pasó de una media de 7,3 en 2012, a 7,5 en 2018). Por el contrario, la apreciación sobre la Sala Constitucional ha decaído, y llegó a su nivel más bajo en 2018: 5,7 (6,6 en 2012).

Por su parte, los resultados de la Encuesta Nacional de Percepción de los Servicios Públicos, de la Contraloría General de la República (2018), indican que el 60,5% de la población considera que el servicio judicial es regular, malo o muy malo. Además, un 27% desconoce el funcionamiento del sistema (CGR, 2018).

► Gráfico 7.20

Perfiles de apoyo: confianza^{a/} en la Corte Suprema de Justicia. 2018



a/ Los perfiles que aparecen por encima de la línea promedio corresponden a los que confían más en la Corte Suprema de Justicia. Por el contrario, los que aparecen por debajo exhiben niveles menores de confianza.
Fuente: Alfaro, 2019, con datos del Barómetro de las Américas, 2018.

Dictamen

Se experimentó una reducción en los niveles de confianza de la ciudadanía en la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, se mantiene entre los mejor evaluados.

APORTE ESPECIAL

Nuevas herramientas para el análisis de datos judiciales

Como parte de su programa de investigación sobre las actividades judiciales en Costa Rica, el equipo técnico del *Informe Estado de la Justicia* ha venido explorando el uso de herramientas de inteligencia artificial y análisis automatizado de textos (*text analytics*), para el estudio de las sentencias judiciales. Esta es una tendencia de muy reciente desarrollo a nivel mundial, que brinda enormes posibilidades de ampliar la frontera de información, conocimiento y análisis sobre los fallos de los tribunales. Estas tecnologías están siendo utilizadas en otras latitudes para pronosticar las resoluciones de ciertos juzgados, alimentar la toma de decisiones de las y los administradores de justicia, simplificar ciertas tareas de los procesos judiciales e incluso elaborar sentencias para disputas simples, que pueden ser automatizadas (Ahsley, 2017; Susskind, 2017).

En esta entrega se presenta una primera aproximación a este tipo de ejercicios, aplicados a las resoluciones de la Sala Constitucional. En próximas ediciones se espera profundizar en esta línea de trabajo, a partir de la diversidad de opciones de procesamiento y la gran cantidad de información con que se cuenta ahora para el análisis automatizado. En esta ocasión el objetivo fue estandarizar, clasificar y sistematizar las más de 350.000 sentencias emitidas por el tribunal constitucional entre 1989 y 2018. Además de reseñar ese esfuerzo, este apartado presenta un ejemplo de la aplicación de varios tipos de procesamientos automáticos a todo el conjunto de recursos de amparo, y un ejercicio más específico para la jurisprudencia relacionada con el derecho al agua.

Metodología¹⁷

Bajo el marco de un convenio entre el Poder Judicial y el PEN/Conare, en 2019 la Sala Constitucional facilitó los archivos electrónicos de todas las resoluciones emitidas desde su creación en 1989, hasta diciembre de 2018. Para extraer la metainformación de cada una de las sentencias se procedió a convertir los más de 350.000 archivos que estaban en distintos formatos (txt, doc, gift, html, entre otros) a un único formato legible para sistemas de computación (cuadro 7.1). Este proceso tuvo una duración de tres meses y en él se usaron herramientas de *software* como Apache Tika, Python NLTK y Spacy.

Estos instrumentos permiten recopilar un gran acervo de información y, de hecho, con el modelo construido se logró procesar correctamente más del 95% de los documentos. La imposibilidad de abarcar todo el universo de los dictámenes se debió a las diferencias encontradas en la estructura o el tipo de archivo. El principal problema se dio con la información de 1998: no fue posible extraer los datos de 727 fallos, equivalentes a un 13% del total de ese año (gráfico 7.21).

El segundo paso consistió en separar las distintas secciones de los documentos: encabezado, resultando, considerando y por tanto. Ello, a su vez, permitió llevar a cabo una preselección según el formato de la sentencia. Se excluyeron los desistimientos, dado que, por sus características, no tienen considerando, ni resultando.

Una vez comprobada la eficacia del modelo de extracción de datos, se procedió a definir un conjunto de

¹⁷ La sección metodológica es un resumen de un artículo que se está preparando para su publicación en una revista científica. Para más detalles puede consultarse el trabajo de Obando, 2019, en el sitio www.estadonacion.or.cr.

Cuadro 7.1

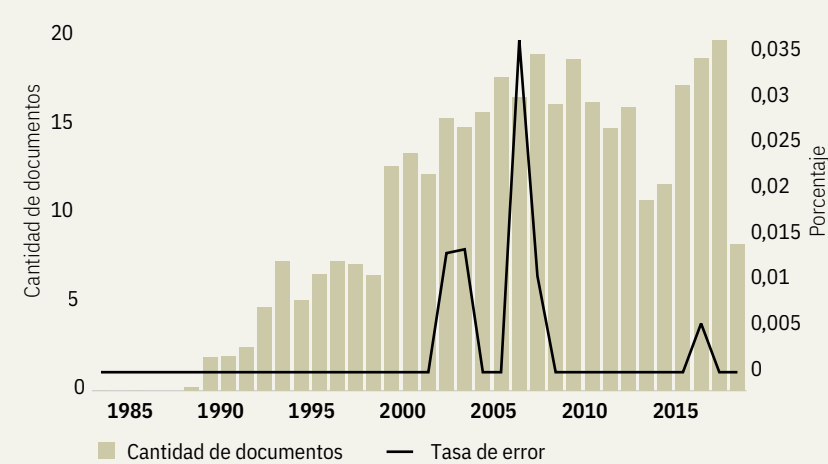
Formato de los archivos digitales de las resoluciones de la Sala Constitucional

Extensión	Cantidad	Observaciones
.xps	2	Archivos con resoluciones en formato de imagen. Se utiliza un programa de reconocimiento de caracteres para procesarlos.
.rf	1	Archivo rtf con extensión mal escrita.
“	88	Directorios que no filtra el sistema o copias de archivos Word.
.rtf	15.527	Se utiliza un <i>script</i> con COMObject en Python y Word para su conversión.
.pdf	212	Se utiliza la herramienta pdftotext.
.doc	172.031	Se utiliza un <i>script</i> con COMObject en Python y Word para su conversión.
.docx	840	Se utiliza un <i>script</i> con COMObject en Python y Word para su conversión.
.txt	240	Simplemente se leen los archivos.
.thmx	44	Son metadatos de algunos archivos html; no contienen información importante para el proceso.
.dotx	1	Se utiliza un <i>script</i> con COMObject en Python y Word para su conversión.
.htm	9.011	Archivos html, se usa textract para procesarlo.
.db	49	No tienen información útil.
.bk	1	No tiene información útil.
.xml	110	Solo contienen información de la página web que no es útil para el proceso.
.dot	5	Se utiliza un <i>script</i> con COMObject en Python y Word para su conversión.
.html	169.051	Archivos html, se usa textract para procesarlo.
.wbk	85	Se usa un <i>script</i> con COMObject en Python y Word para su conversión.
.lnk	7	Archivos de enlace sin información útil.

Fuente: Obando, 2019.

Gráfico 7.21

Tasa de error del procesamiento automático de documentos
(miles de documentos)



Fuente: Obando, 2019.

variables de interés, a saber: número de voto, número de expediente, fecha y hora, redactor, voto salvado, recurrente, recurrido, tipo de resolución, artículo de la Constitución Política que se utilizó, sentencias referenciadas, convenios referenciados, tipo de proceso, tema y subtema. Para explorar la clasificación por temas y subtemas se realizó un análisis de *clusters* con la técnica Latent Dirichlet Allocation (Blei, 2003), que agrupa los documentos por grandes temas, usando como criterio una distribución de probabilidad basada en la frecuencia normalizada de los términos (como se verá más adelante).

Con el fin de reconocer entidades en el texto, es decir, las personas, instituciones u organizaciones mencionadas en la resolución, y que por lo general figuran como una de las partes involucradas en el asunto bajo estudio, se diseñaron búsquedas mediante la metodología *rule-based matching* que utiliza la información sintáctica y gramatical de los documentos para ubicar cada una de las variables de interés.

La información se sistematizó en la base de datos no relacional MongoDB (que en este apartado se denomina base de datos PEN de resoluciones constitucionales, o base de datos PEN). A partir de esta se realizaron los procesamientos exploratorios de los recursos de amparo y la jurisprudencia relacionada con el derecho al agua.

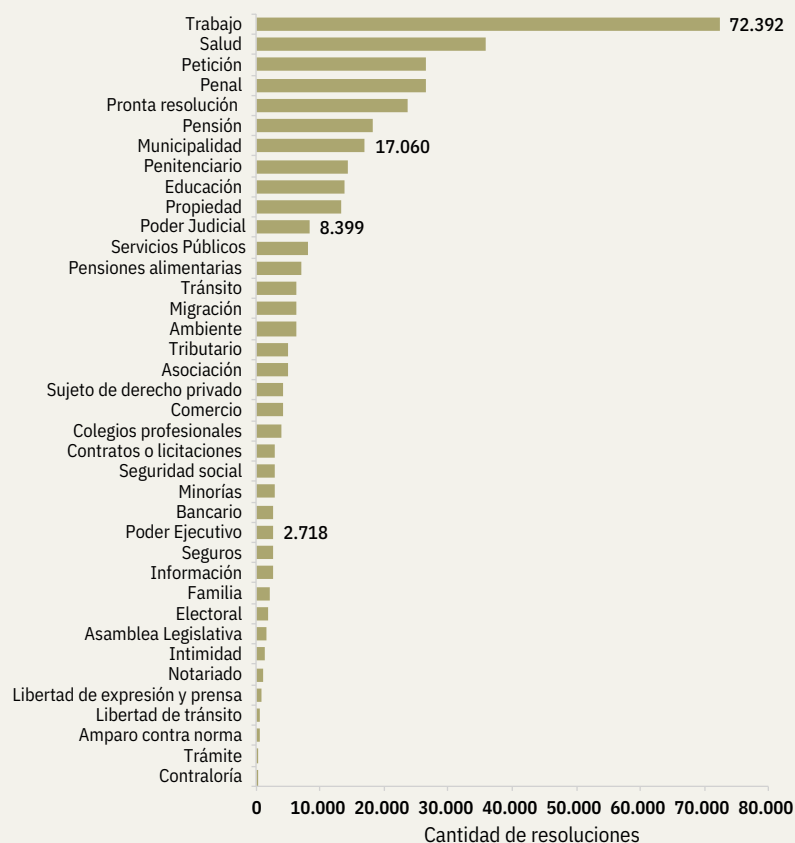
Clasificación estandarizada de temas

La clasificación temática de las resoluciones judiciales es un desafío constante, dado que en muchos países los sistemas de jurisprudencia presentan serias debilidades. En el caso del presente ejercicio, se enfrentaba el reto de estandarizar una variedad de asuntos atendidos por la Sala Constitucional que se registran manualmente y, hasta hace poco, sin un listado general o protocolo de clasificación. No fue sino hasta 2013 que el Centro de Jurisprudencia de la Sala elaboró un manual con 38 temas únicos que empezó a aplicar desde entonces (gráfico 7.22), sin que sea posible reclasificar la información de los años anteriores a la estandarización.

Con el objetivo de lograr una clasificación estándar de los temas, se desarrolló un modelo computacional mediante redes neuronales, para agrupar el conjunto de las resoluciones de la Sala Constitucional desde 1989 utilizando los mismos criterios empleados por los funcionarios de ese tribunal con las sentencias del 2013 en adelante. Para ello se siguió el procedimiento que se describe a continuación. Primero, la base de datos de resoluciones constitucionales del PEN se cruzó con la base de datos que usa el Poder Judicial para su buscador Nexus, suministrada por la Dirección de

Gráfico 7.22

Resoluciones de la Sala Constitucional por tema^{a/}. 1989-2018



a/ Son los temas que se obtuvieron tras la estandarización automatizada de la clasificación temática con 38 ítems definida por la misma Sala Constitucional.

Fuente: Obando, 2019.

Tecnologías de la Información. Ello permitió importar las variables de tema y subtema de Nexus a la base de datos PEN.

Las variables importadas desde Nexus contenían 2.181 temas, sin ninguna estandarización. Después de una limpieza manual, en la que se trató de unir temas similares y eliminar errores tipográficos, se contaba con 734 posibles clasificaciones, un número todavía muy alto para efectuar procesamientos.

Dado que a partir de 2013 las resoluciones sí tenían temas estándar asignados por personas expertas, se procedió a realizar una agrupación temática (indexación) con herramientas de inteligencia artificial, específicamente con un modelo computacional que “aprendió” a catalogar con base en el manual de 38 temas que se utiliza desde 2013. Se creó así un clasificador

automático que se aplicó a todos los documentos desde 1989, con lo cual ahora todas las sentencias de la Sala Constitucional se encuentran estandarizadas en la variable de tema, según la lista vigente en el Centro de Jurisprudencia, con un alto porcentaje de certeza.

A futuro se espera desarrollar una aplicación que permita preclasificar automáticamente las resoluciones, de tal forma que se minimicen los errores de interpretación entre distintas personas y se mantenga estandarizada la variable en tiempo real, conforme se va alimentando la base de datos con los nuevos expedientes.

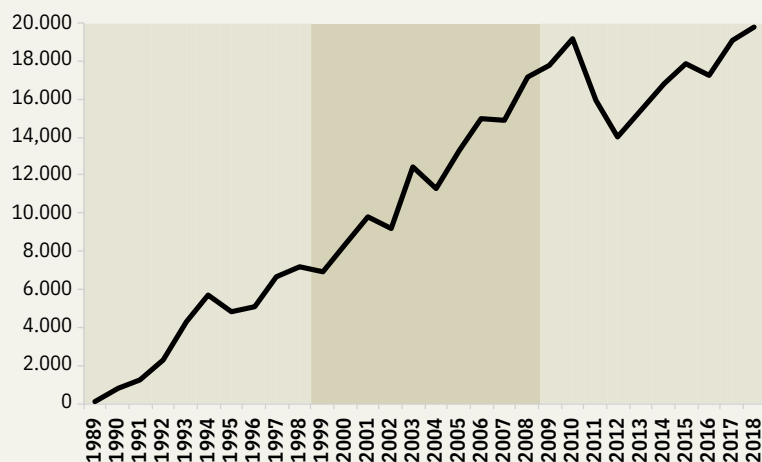
Gestión de la Sala Constitucional se concentra en recursos de amparo

El estudio de las sentencias emitidas por la Sala Constitucional en el período 1989-2018 se centró en los recursos de amparo. Se seleccionó este tipo de acción por ser la más utilizada por la ciudadanía para presentar sus reclamos (87,2% del total de actos registrados en los últimos treinta años) en defensa de los derechos fundamentales que le reconocen la Constitución Política, las leyes nacionales y los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

Según las estadísticas oficiales, entre 1989 y 2018 la Sala Constitucional dictó 329.520 resoluciones sobre recursos de amparo (PEN, 2019i). En los primeros veinte años la cantidad anual de este tipo de acciones mostró una tendencia creciente, y a partir de 2009 se estabilizó en niveles altos (gráfico 7.23). De hecho, en el período 2009-2018 concentró el 52,5% de todos los procedimientos registrados.

▮ Gráfico 7.23

Recursos de amparo resueltos por la Sala Constitucional. 1989-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del PEN, 2019.

La información recopilada también permite conocer el comportamiento mensual de las resoluciones. En orden de importancia, las mayores cantidades se emitieron en abril de 2008, febrero de 2009, mayo de 2006 y septiembre de 2003. En esos lapsos el número de fallos estuvo más de dos veces por encima del promedio para el período bajo análisis (735).

Sala Constitucional se activa para atender asuntos de trabajo y salud

Gracias a la clasificación estandarizada, se pudo corroborar que durante los treinta años analizados (1989-2018), los temas que contabilizaron la mayor proporción de recursos de amparo fueron trabajo, salud, derecho de petición, pronta resolución y pensión (57,8%). Hay diferencias entre subperíodos. Entre 1989 y 1998 los asuntos de trabajo, petición, propiedad, municipalidad y pensiones representaron el 58,5% de las sentencias dictadas. Esa fue una etapa de afianzamiento de la Sala Constitucional. Entre 1999 y 2008 aumentó el peso de los reclamos por el derecho a la pronta resolución (creció 5,2 puntos porcentuales) y por pensiones (2,7 puntos). En la última década se registra una fuerte presencia de asuntos asociados al derecho a la salud (20,1%), que se posicionó como el segundo tema en importancia, después de trabajo (24%).

En síntesis, pocos temas concentran una buena parte del control que lleva a cabo la Sala Constitucional mediante los recursos de amparo. Como se observa en el gráfico 7.24, lo que varía es la posición que ocupan los temas a lo largo del tiempo. Esto evidencia que una alta proporción de los conflictos se presenta en torno a los mismos asuntos, aunque cambien las demandas y peticiones. Se requiere entonces profundizar en el análisis, a fin de conocer con mayor precisión las causas de esta situación, así como el alcance real del control constitucional.

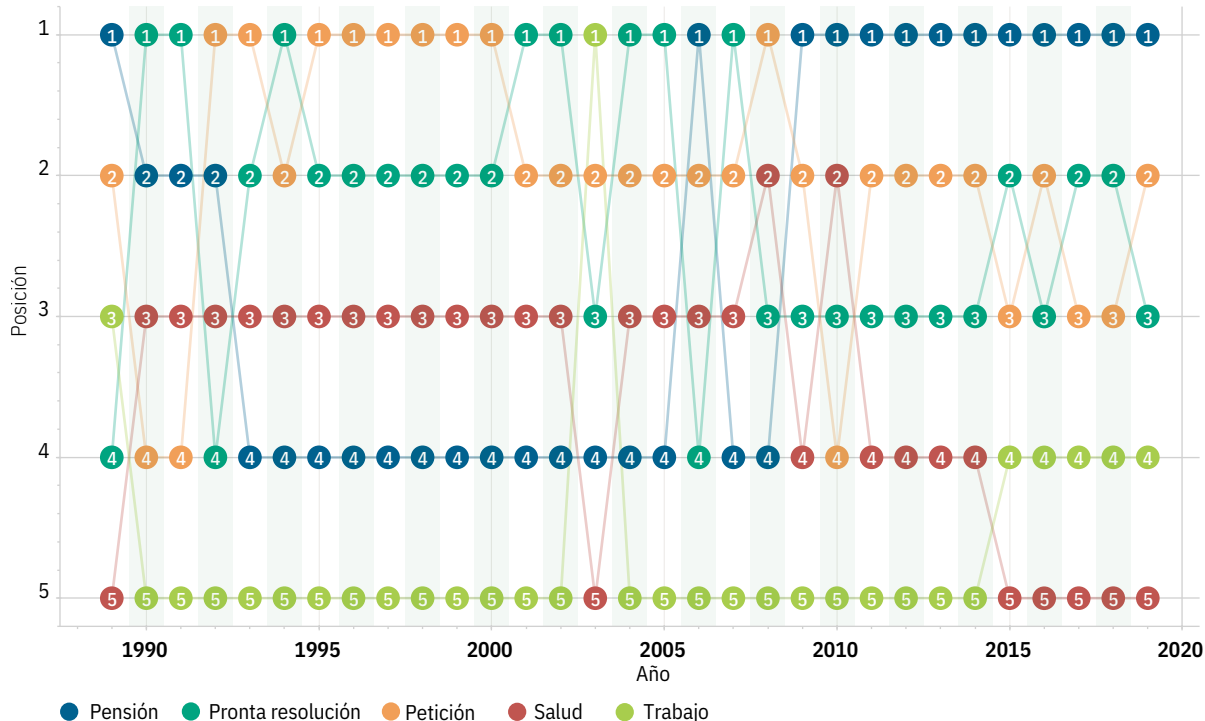
Nuevos datos sugieren autocontención del tribunal constitucional

Al estudiar las sentencias sobre recursos de amparo dictadas entre 1989 y 2018, hay indicios de que la Sala Constitucional tiende hacia la autocontención¹⁸. Del total de recursos que se presentaron en el período, el 35% fue rechazado de plano y un 7,4% por el fondo. Entre los que superaron el examen de admisibilidad, el 48,4% se declaró sin lugar. Es decir, en cerca de la

¹⁸ La autocontención se manifiesta en un proceso de admisibilidad que cada vez más rechaza las acciones de inconstitucionalidad, y en votaciones de fondo que cada vez menos declaran inconstitucional el acto impugnado.

► Gráfico 7.24

Principales temas que motivan recursos de amparo



Fuente: Obando, 2019 a partir de la base de datos de resoluciones de la Sala Constitucional, del PEN.

mitad de los casos las y los magistrados determinaron que no se violentaron los derechos fundamentales de las personas. Este comportamiento varía levemente si se examinan los datos por década. Mientras en el subperíodo 1989-1998 el 58,9% de los actos se dictaminó sin lugar, en el último decenio este valor descendió a 48% (una reducción de 10,9 puntos porcentuales).

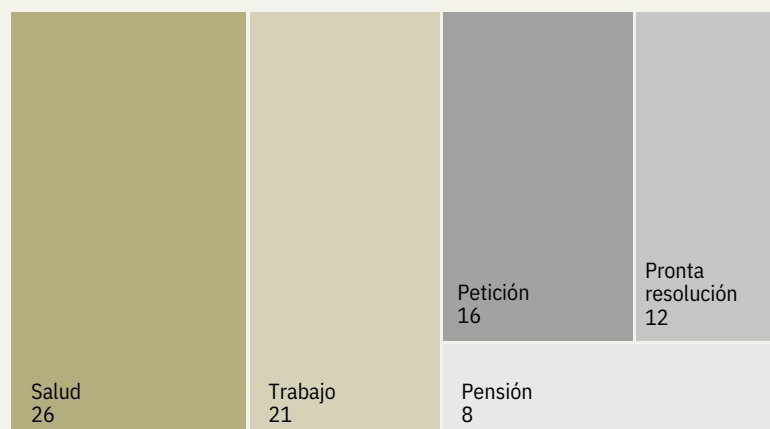
Entre los asuntos declarados sin lugar por la Sala sobresalen los relativos a trabajo, salud, derecho de petición, municipalidades y educación, que en conjunto contabilizaron el 54,8% del total de recursos de amparo que recibieron ese fallo. Un alto porcentaje de los reclamos sobre trabajo versaron sobre procesos administrativos, salarios y nombramientos. Por otra parte, al observar los trámites que se declararon con lugar se comprueba que, como es bien sabido, en materia de salud la Sala tiende a favorecer las peticiones de las personas (gráfico 7.25), aunque el tema no estuvo entre los dos más recurridos, según se vio antes, en el gráfico 7.22. Las listas de espera, la solicitud de medicamentos y el servicio de los Equipos Básicos de Atención Integral de Salud (Ebais) son los principales motivos de estos reclamos.

También se identificaron los artículos de la Constitución Política más mencionados en las resoluciones. Los tres más citados figuran en el capítulo 1 de la Carta Magna, relativo a los derechos y garantías individuales, a saber: 41 (justicia pronta y cumplida), 27 (petición) y 21 (respeto a la vida humana; gráfico 7.26). En conjunto estos artículos reunieron el 55,3% de las referencias. En un segundo grupo están los artículos 10, 192, 73, 33, 39, 11 y 153, mencionados en un 21,4% de los fallos. Estos aluden a la jurisdicción constitucional, idoneidad y nombramientos de funcionarios públicos, seguridad social, igualdad ante la ley, la materia penal y el Poder Judicial. El porcentaje restante se diluye en otros 77 artículos.

Si se analiza la distribución de los artículos según las áreas temáticas que motivaron los recursos, se tiene que cinco figuran como los más utilizados por la Sala Constitucional al redactar sus sentencias (gráfico 7.27). Así por ejemplo, el derecho de petición (artículo 27) y el derecho a una justicia pronta y cumplida (artículo 41) se emplean para justificar posiciones en una amplia variedad de asuntos, en especial los asociados a salud, pensiones y trabajo. Por su parte, los

Gráfico 7.25

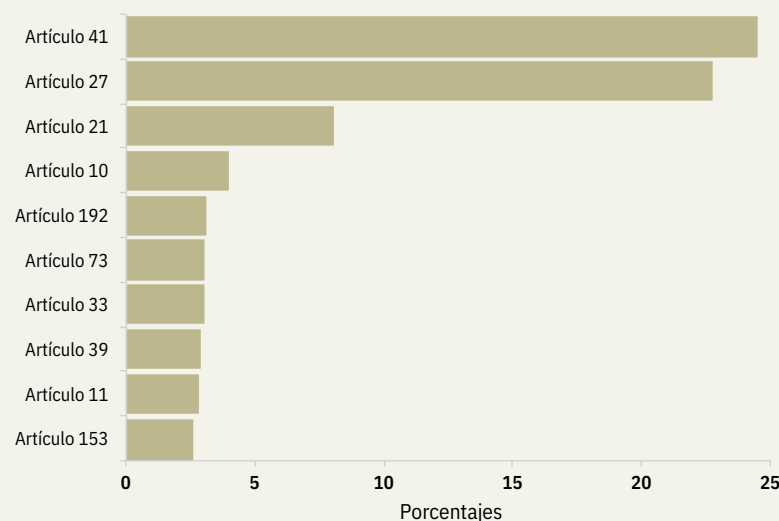
Porcentaje de recursos de amparo declarados con lugar, por tema. 1989-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del base de datos de resoluciones de la Sala Constitucional, del PEN.

Gráfico 7.26

Artículos constitucionales más mencionados en las resoluciones de recursos de amparo. 1989-2018 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de resoluciones de la Sala Constitucional, del PEN.

artículos 11 (deberes de los funcionarios públicos) y 73 (seguridad social) se usan principalmente cuando se trata de demandas por la pronta resolución de una causa o situación. Este análisis, como exploratorio que es, plantea la necesidad de seguir estudiando los factores que explican por qué ciertas problemáticas se enmarcan en ciertos artículos constitucionales, o cómo varían los resultados de los recursos si se usan algunas combinaciones específicas, y si hay combinaciones de artículos “ganadoras”.

Un primer estudio de caso: la jurisprudencia constitucional sobre el derecho al agua

Las técnicas de la ciencia de datos también se pueden aprovechar para realizar estudios de caso sobre conjuntos particulares de resoluciones judiciales. A continuación se presentan los primeros resultados de un análisis en curso, acerca de la evolución de la jurisprudencia de la Sala Constitucional relacionada con el derecho al agua. Se pretende mostrar un ejemplo que podría aplicarse a cualquier otro derecho, normativa o convención, aislando un grupo específico de resoluciones dentro del enorme universo de sentencias constitucionales.

Los antecedentes del estudio se encuentran en una alianza colaborativa con el Christian Institute, Bergen, Norway y la University of Central Florida¹⁹, Orlando, Florida. Bajo ese marco, el PEN está investigando el impacto de la declaratoria de la ONU sobre el derecho humano al agua, en las movilizaciones sociales que realiza la población cuando es afectada por la escasez de este recurso vital. Se parte del reconocimiento del amplio acceso que tiene la población costarricense a la Sala Constitucional, que es la llamada a garantizar este derecho humano y, además, realizar el control de convencionalidad, para asegurar que las normas adoptadas por el país en el plano internacional tengan supremacía en el ordenamiento legal. Al redactarse este Informe, la investigación se encontraba en su etapa final. Está previsto publicarla como libro, a finales de 2020.

La jurisprudencia en esta materia cobra mayor relevancia porque Costa Rica no ha aprobado una norma constitucional o legal que garantice el derecho humano al agua²⁰. La Ley General de Agua, de 1942, no responde a las necesidades actuales, pese a que en su momento

¹⁹ El proyecto se denomina “Reconocimiento del derecho al agua como derecho humano: se han fortalecido las demandas de acceso al agua de la ciudadanía marginalizada”. Incluye casos de estudios como Costa Rica, Colombia, Brazil, Sudáfrica, Perú, India, Estados Unidos. Más información: <https://www.lawtransform.no/project/elevating-water-rights-to-human-rights-has-it-strengthened-marginalized-peoples-claim-for-water/>

²⁰ En mayo de 2019 los y las congresistas firmaron un compromiso para incluir este derecho en la Constitución Política y en noviembre del mismo año la Asamblea Legislativa acordó conocer una propuesta en ese sentido. Este último hecho marca el inicio del largo proceso que conllevan las reformas a la Carta Magna.

incluyó elementos muy adelantados para la época. La rápida urbanización, el cambio climático y el desarrollo de ciertas actividades productivas han generado presiones importantes para el acceso al agua, que cada vez más se manifiestan en conflictos sociales que terminan resolviéndose en el ámbito jurídico.

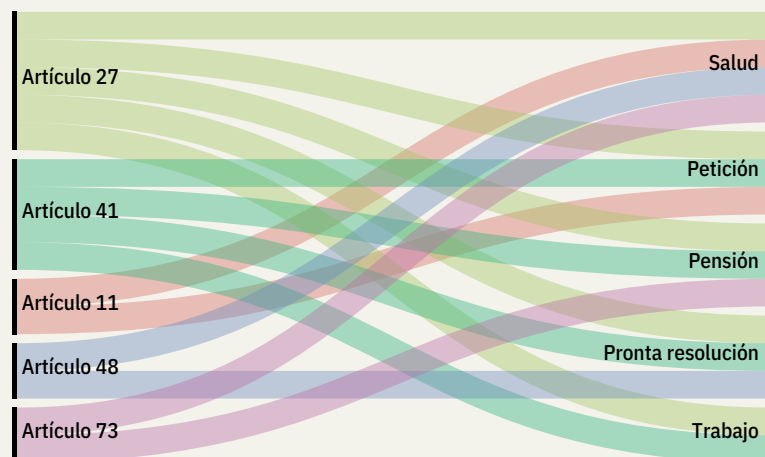
Se utilizó la base de datos del PEN para extraer un conjunto de resoluciones directamente relacionadas con el derecho al agua. Aunque en la clasificación no figura el agua como tema, pues está subsumida en categorías más amplias como ambiente, servicios públicos y salud, entre otros, por medio de una búsqueda automatizada se pudieron localizar frases relevantes, a saber: derecho al agua, derecho humano al agua, derecho fundamental y servicio de agua²¹. En total se detectaron 4.087 sentencias del período 1989-2018, el 93% sobre recursos de amparo. Solo en 100 documentos se encontró la frase completa “derecho humano al agua”, mientras que la mayoría de los casos se planteó en el contexto de la denegación de servicios de agua.

En términos de resultados se pueden identificar tres períodos. En la primera década de la Sala Constitucional el número de casos relacionados con el derecho al agua era muy pequeño y casi todos se rechazaban. A partir de 1998 hubo un aumento significativo de casos y más probabilidades, aunque mínimas, de que fueran declarados con lugar. De 2008 en adelante se han superado las 160 resoluciones por año y la tasa de éxito se ha incrementado (gráfico 7.28).

Si bien la gran mayoría de los casos se rechaza o se declara sin lugar, interesa conocer si las gestiones exitosas (las declaradas con lugar) tienen algún rasgo distintivo. Nuevamente se recurrió a procesamientos con algoritmos computacionales para cruzar varias características de los expedientes. Se encontró que los casos en que se menciona el derecho de petición, o que involucran un asunto municipal tienen más posibilidades de ser declarados con lugar (gráfico 7.29). Lo mismo sucede si la resolución cita varios artículos combinados. La Sala Constitucional tiende a enmarcar los casos dentro de la rama del Derecho Administrativo, aludiendo a los derechos de petición, pronta resolución e información. Otra combinación, minoritaria, conjuga los derechos a un ambiente sano, a la vida y al paisaje (gráfico 7.30).

Gráfico 7.27

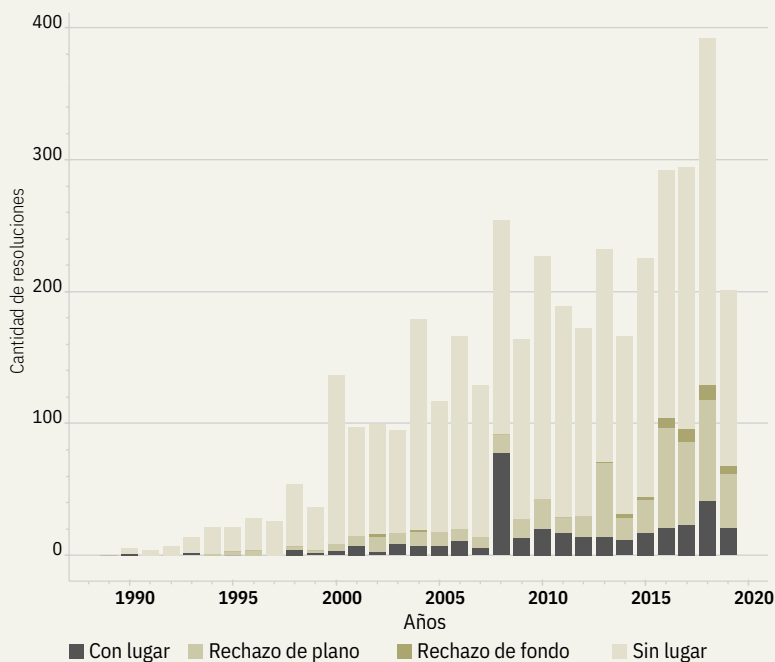
Artículos más mencionados en las resoluciones de recursos de amparo, según tema. 1989-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de resoluciones de la Sala Constitucional, del PEN.

Gráfico 7.28

Resoluciones sobre el derecho al agua, según tipo de resultado. 1989-2018

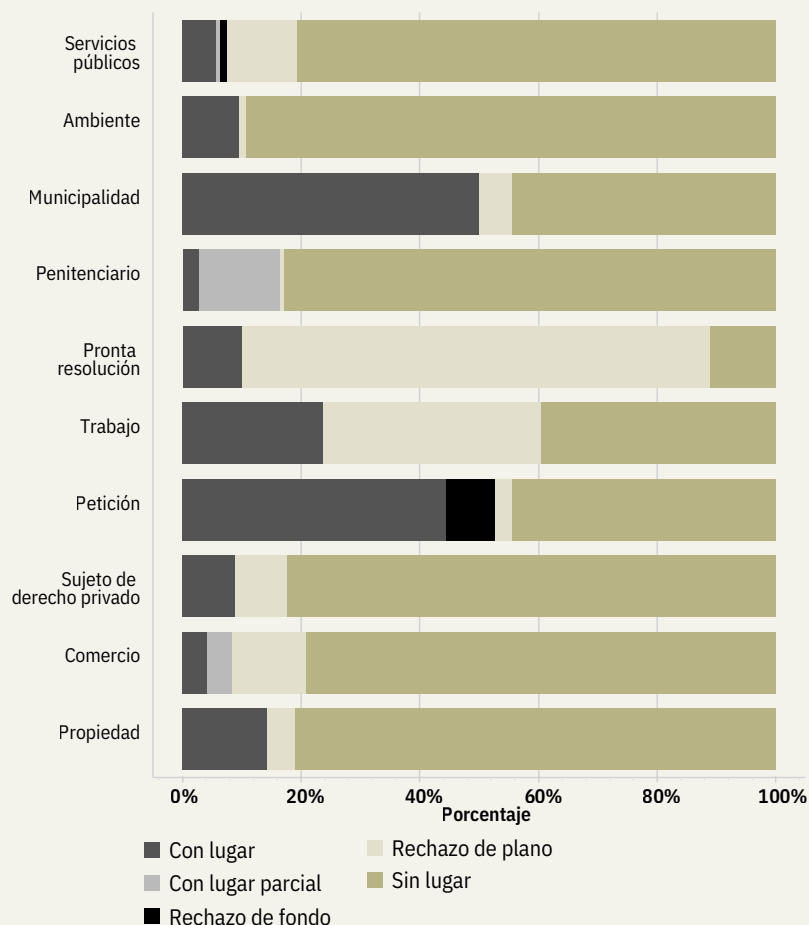


Fuente: Obando, 2019.

21 En la búsqueda únicamente se incluyeron las resoluciones que tuvieran más de tres veces las frases “servicio de agua” y “derecho al agua”. Esta decisión se tomó con base en la revisión de una muestra de los documentos que solo mencionaban una o dos veces esas frases y cuya temática no estaba relacionada con el acceso al agua.

Gráfico 7.29

Distribución porcentual de las resoluciones sobre el derecho al agua, por tema, según resultado. 1989-2018

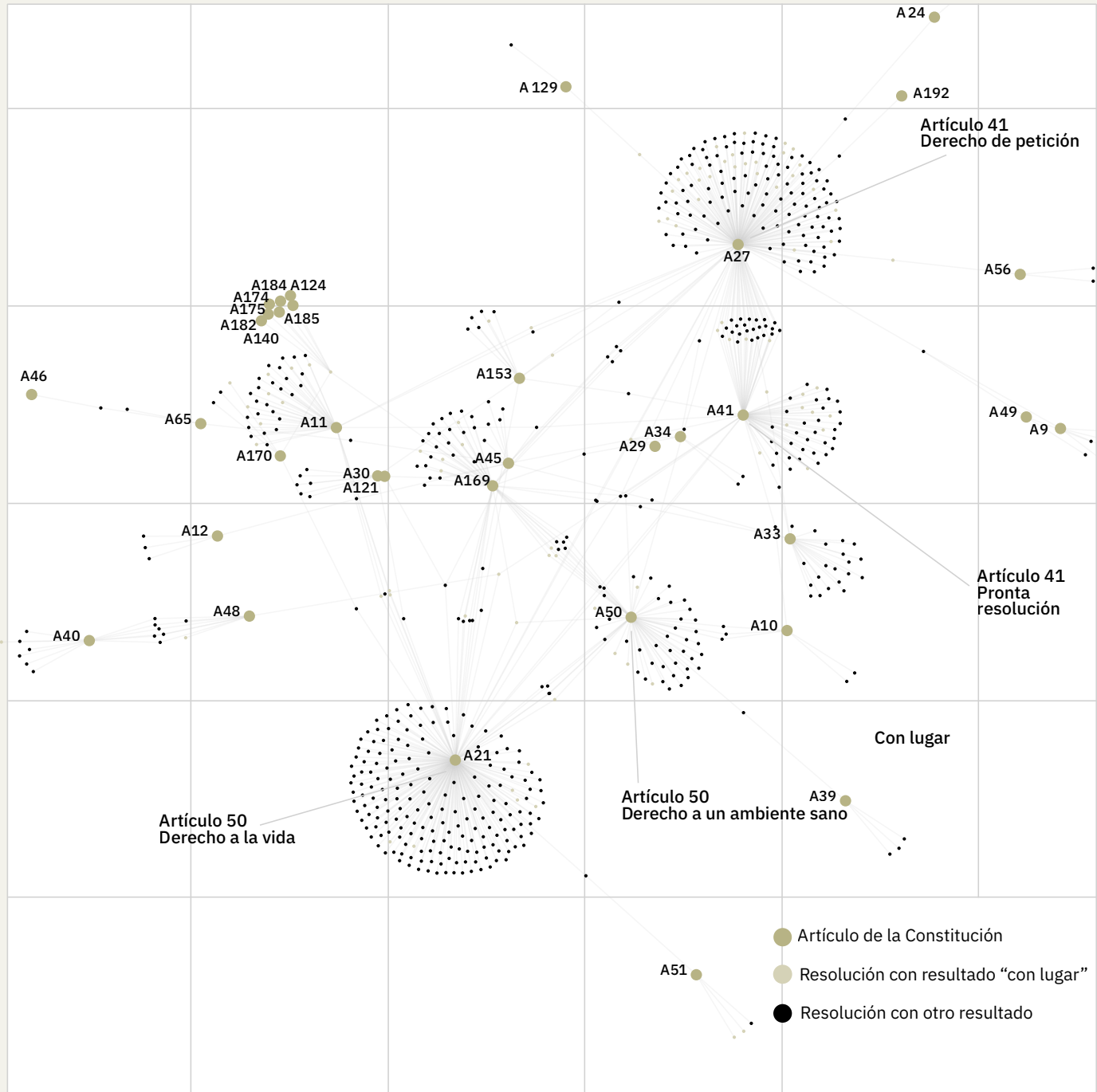


Fuente: Obando, 2019.

En un país con una justicia constitucional abierta, donde el tribunal respectivo atiende cerca de 20.000 asuntos por año, la ciencia de datos facilita la exploración de grandes cantidades de texto, como las resoluciones brevemente comentadas en los párrafos anteriores. Es posible identificar subconjuntos de expedientes, conocer sus resultados, las referencias más utilizadas en los casos exitosos, quiénes acuden a la Sala Constitucional, las instituciones involucradas, los discursos predominantes, entre otras variables de extracción automática. Ello constituye un punto de partida mucho más relevante para análisis jurídicos a profundidad, a partir de la selección estratégica de grupos de sentencias con ciertas características.

► Gráfico 7.30

Artículos constitucionales mencionados en las resoluciones sobre el derecho al agua. 1989-2018



Fuente: Obando, 2019.

Créditos

Borrador del capítulo: Karen Chacón Araya.

Insumos: *La cobertura mediática del Poder Judicial*, de Pablo Quirós Orozco y *Extracción de información textual de las resoluciones de la Sala Constitucional de Costa Rica*, de Kenneth Obando Rodríguez.

Edición técnica: Karen Chacón Araya y Evelyn Villarreal Fernández, con el apoyo de Jorge Vargas Cullell.

Revisión y corrección de cifras: Karen Chacón Araya y Gabriel Barrios Arias.

Visualización de datos y gráficos: Karen Chacón Araya, Ronald Alfaro Redondo y Kenneth Obando Rodríguez.

Edición de textos y corrección de estilo: Alexandra Steinmetz Quirós.

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar Fallas/Insignia | ng.

Lectores críticos: Dirección de Planificación del Poder Judicial, Daniel González Álvarez y Jorge Vargas Cullell.

Actualización de bases de datos: Alonso Herrera Arrieta, Ayleen Navarro Castillo, Criss Mora Ramírez, Daniela Lanzoni Pérez, Javier Corrales Sandí, Laura Vargas Mora, María Fernanda Duran, Natasha León Mejía, Oscar Ullate Cascante, Pablo Quirós Orozco, Sebastián Alpizar Jiménez, Sebastián Rodríguez Vargas, Sofía Beeche González.

Siglas

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
Acojud	Asociación Costarricense de la Judicatura
AGA	Alianza para el Gobierno Abierto
AID	Agencia para el Desarrollo Internacional (Estados Unidos; sigla en inglés)
Amcham	Cámara Costarricense-Norteamericana de Comercio (sigla en inglés)
ANEJ	Asociación Nacional de Empleados Judiciales
BCCR	Banco Central de Costa Rica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAI	Centro de Atención Institucional
CCP	Centro Centroamericano de Población (UCR)
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
Cegeca	Centro de Gestión de Calidad (Poder Judicial)
CGR	Contraloría General de la República
CEJA	Centro de Estudios de Justicia de las Américas
Cejib	Cumbre Judicial Iberoamericana
Cendeisss	Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social (CCSS)
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ONU)
CICA	Centro Internacional de Conciliación y Arbitraje (Amcham)
CIJ	Centro de Información Judicial (CSJN; Argentina)
Comjib	Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos
Conamaj	Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia
Conare	Consejo Nacional de Rectores
CPC	Consejo de Promoción de la Competitividad
CPEN	Comisión Permanente Especial de Nombramientos
CPP	Código Procesal Penal
DPLF	Fundación para el Debido Proceso (sigla en inglés)
FA	Frente Amplio
Fapta	Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción (Poder Judicial)

FEM	Foro Económico Mundial
GAM	Gran Área Metropolitana
GICA-Justicia	Gestión Integral de Calidad y Acreditación (Poder Judicial)
IAcc	Índice de accesibilidad a la información judicial en internet (CEJA)
ICD	Instituto Costarricense sobre Drogas
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Ilanud	Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente
Incae	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
Lapop	Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Universidad de Vanderbilt, Estados Unidos; sigla en inglés)
LCCEIFP	Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial
MJP	Ministerio de Justicia y Paz
NR	Caso no resuelto
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIJ	Organismo de Investigación Judicial
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPES	Oficina de Planificación de la Educación Superior (Conare)
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PEN	Programa Estado de la Nación
PGR	Procuraduría General de la República
Pisav	Plataforma Integrada de Servicios de Atención a la Víctima (Poder Judicial)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Prosic	Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento (UCR)
RAC	Resolución alterna de conflictos
RCI	Informe resuelto con imputado
RSI	Informe resuelto sin imputado
SCIJ	Sistema Costarricense de Información Jurídica (PGR)
Sinca-Justicia	Sistema Nacional de Calidad y Acreditación para la Justicia (Poder Judicial)
TIC	Tecnología de información y comunicación
TIJ	Tribunal de la Inspección Judicial
TLC	Tratado de libre comercio
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones
UAI	Unidad de Atención Integral
UCR	Universidad de Costa Rica
Usaid	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (sigla en inglés)

Bibliografía

SINOPSIS DEL ESTADO DE LA JUSTICIA

- Castillo, Daniel. 2019. Nuevas competencias del Poder Judicial asignadas por la legislación aprobada en el período de 1990 a 2018. Ponencia preparada para el *Tercer Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN-CONARE.
- Carro, 2019. *Primeros Impactos de la Reforma Procesal Penal en la administración de justicia*. Ponencia preparada para el *Tercer Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN-CONARE.
- CGR. 2018. *Encuesta Nacional de Percepción de los Servicios Públicos, Módulo de Servicio Judicial*. San José: Contraloría General de la República.
- Feoli, M, 2019. *A 20 años de la reforma procesal penal: cambio en varios actos*. Ponencia preparada para el *Tercer Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN-Conare.
- Garretón, M. 1994. Transición incompleta y régimen consolidado. Las paradojas de la democratización chilena”, en *Revista Ciencia Política* 16(1-2).
- García, C., et al. 2019. *Muestreo de expedientes de delitos relacionados con corrupción*, Ponencia preparada para el *Tercer Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN.
- Macaya, G. 2019. *El rol del Poder Judicial en el diseño y ejecución de las leyes*. Ponencia preparada para el *Tercer Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN.
- Milano, A. 2019. *Ponencia. A diez años del Código Procesal Contencioso Administrativo*. Ponencia preparada para el *Tercer Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN.
- Obando, K. 2019. *Extracción de información textual de las resoluciones de la Sala Constitucional de Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Tercer Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN.
- PEN. 2015. *Primer Informe Estado de la Justicia*. San José: Programa Estado de la Nación-Consejo Nacional de Rectores.
- 2019. *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: Programa Estado de la Nación-Consejo Nacional de Rectores.
- Poder Judicial. Varios años. *Informe de Labores*. Escuela Judicial. San José: Dirección de Planificación, Poder Judicial.
- Varios años. *Costos de la Justicia*. San José: Dirección de Planificación, Poder Judicial.
- Varios años. *Anuarios de Estadísticas Judiciales*. Dirección de Planificación, Poder Judicial.
- 2016. *Informe de diagnóstico de la situación actual del Proyecto de Rediseño de Procesos del Tribunal Contencioso Administrativo*. San José: Dirección de Planificación, Poder Judicial.
- 2019a. *Propuesta de gobierno corporativo*. San José: Poder Judicial.
- 2019b. Oficio 1212-PLA-2019. Dirección de Planificación: San José: Dirección de Planificación, Poder Judicial.
- 2019c. Oficio 2210-PLA-2019. Dirección de Planificación: San José: Dirección de Planificación, Poder Judicial.
- 2020a. *Proyecto de Reformas de medidas urgentes en el Poder Judicial*. En: < <https://unmejorpj.poder-judicial.go.cr/index.php/about-us>>.
- 2020b. Oficio 265-PLA-2019. Dirección de Planificación: San José: Dirección de Planificación, Poder Judicial.

- Ríos, J. 2012. "Justice System Institutions and Corruption Control: Evidence from Latin America". Paper presentado en el Simposio "Rule of Law: Concepts, Measures, and Theory", realizado en la Universidad del Estado de Georgia, el 4 y 5 de junio de 2010.
- Saenz, J. y Villarreal, F. 2019. *Evolución del marco jurídico e institucional y mecanismos preventivos de las faltas a la ética pública en el Poder Judicial*. Ponencia preparada para el Tercer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.
- Solana, E. 2019. *Cuadro de Indicadores Judiciales 1990-2018*. Contribución especial realizada para el Tercer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.
- Solana, E. 2018. *Análisis y Estadísticas en Materias Contencioso Administrativa, Laboral y Penal Relacionadas con sus Respectivas Reformas Procesales*. San José: PEN.
- Solorzano, A. 2019. *Movilidad de Personal en el Poder Judicial*. Ponencia preparada para el Tercer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.
- Zumbado, F. 2019. *El régimen sancionatorio del Poder Judicial*. Ponencia preparada para el Tercer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.
- Valenzuela, J. 1990. *Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process and Facilitating Condition*. Notre Dame: Universidad de Notre Dame.
- LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN DENTRO DEL PODER JUDICIAL**
- Arimoto, D. A., y Merino, M. J. 2019. *El delito de tráfico de influencias en el ordenamiento jurídico costarricense: aspectos deficitarios y posibles soluciones*. San José: UCR.
- Arroyo, J. 2015. "Tipología de los Delitos Vinculados con la Función Pública en el Ordenamiento Jurídico Costarricense", en *Revista Judicial* (116).
- Buscaglia, E. y Dakolias, M. 1999. *An analysis of the causes of corruption in the judiciary*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Comisión Investigadora de la Asamblea Legislativa. 2017. *Informe final unánime de los casos de Sinocem y Coopesca sobre operaciones crediticias gestionadas y otorgadas por el Banco de Costa Rica, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal y otras entidades bancarias del estado (expediente legislativo n° 20-461)*. San José: Asamblea Legislativa.
- CGR. Varios años. *Informes de fiscalización realizados al Poder Judicial*. San José: Contraloría General de la República.
- Cumbre Judicial Iberoamericana. 2001. *Estatuto del Juez Iberoamericano*. Santiago de Chile: Cumbre Judicial Iberoamericana.
- 2002. *Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano*. Cancún: Cumbre Judicial Iberoamericana.
- 2004. *Código Iberoamericano de Ética Judicial*. Santiago de Chile: Cumbre Judicial Iberoamericana.
- D'Agostino, G., y Pieroni, L. 2016. "Government Spending, Corruption and Economic Growth", en *World Development* 84.
- Defensoría de los Habitantes. Varios años. Índice de Transparencia del Sector Público. San José: Defensoría de los Habitantes.
- Díez Picazo, I., y Fernández, G. 1989. *El derecho la tutela judicial y el curso de amparo*. Cívitas.
- Fapta. 2019. *Estadísticas de la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción*. San José: Fiscalía de Probidad, Transparencia y Anticorrupción, Ministerio Público.
- Heidenheimer, A. 1978. *Political corruption: readings in comparative analysis*. New York: Holt Rinehart and Winston.
- Heidenheimer, A. y Johnston, M. (eds). 2002. *Political corruption: concepts & contexts*. London: Transaction Publishers.
- Issa, H. 2000. *Victima y proceso penal costarricense*. San José: Escuela Judicial.
- Klitgaard, R. 1988. *Controlling corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Kurer, O. 2005. "Corruption: An Alternative Approach to its Definition and Measurement", en *Political Studies Association* 53(1),
- Lambsdorf, J. 2003. "How Corruption Affects Persistent Capital Flows", en *Economic Governance* 4(229).
- Levitsky, S. y Daniel, Z. 2018. *How Democracies Die*. Nueva York: Crown.
- Mainwaring, S. y Welna, C. 2003. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford Scholarship.
- Marinoni, L. 2007. *El derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva*. Lima: Palestra Editores.
- Morello, M. 2005. *El Proceso Justo: del garantismo a la tutela efectiva de derechos*. Buenos Aires: Librería Editorial Platense.
- Mungi Pippidi, A. y Johnston, M. 2018 *Transition to Good Governance. Creating a Virtuous Circles of Anticorruption*. U.K: Edward Elgar Publishing.

- NCSC. 2018. *Brechas de riesgo y buenas prácticas en torno a la prevención y control de la corrupción, el fraude y las faltas a la ética y probidad dentro del Poder Judicial en Costa Rica*. San José: National Center for State Courts.
- Nye. 1967. "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", en *The American Political Science Review* 61(2).
- O'Donnell, G. (s.f.). Horizontal Accountability in New Democracies", en *Journal of Democracy* 9(3).
- PEN. 2015. *Primer Informe Estado de la Justicia*. San José: Programa Estado de la Nación.
- PEN. 2017. *Segundo Informe Estado de la Justicia*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. 2002. *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.
- Peters, J. y Welch, S. 1978. "Political Corruption in America: A Search for Definitions and a Theory, or If Political Corruption Is in the Mainstream of American Politics Why Is it Not in the Mainstream of American Politics Research?", en *The American Political Science Review* 72(3).
- PGR. 2009. *Dictamen n° C-181-2009*. San José. Procuraduría General de la República.
- . 2011a. *Dictamen n° 93-2011*. San José. Procuraduría General de la República.
- . 2011b. *Dictamen n° C-133-2011*. San José: Procuraduría General de la República.
- PGR. 2012. *Dictamen n° C-222-2012*. San José. Procuraduría General de la República.
- Philip, M. 2001. "Acces, Accountability and Authority: Corruption and the Democratic Process", *Crime, Law and Social Change* 36.
- PNUD y OEA. 2010. *Nuestra Democracia*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Poder Judicial. 2011. *Acta n° 030-11 de Corte Plena*. San José: Corte Plena del Poder Judicial.
- . 2014. *Acta n° 55-14 de Corte Plena*. San José: Corte Plena del Poder Judicial.
- . 2017. *Política de Participación Ciudadana*. San José: Conamaj, Poder Judicial.
- . 2018a. *Acta n° 2939-18 de Corte Plena*. San José: Corte Plena, Poder Judicial.
- . 2018b. *Acta n° 2939-18 Corte Plena*. San José: Corte Plena, Poder Judicial.
- . 2018c. *Oficio 1354-PLA-2018 (ref. SICE: 175-18)*. San José: Dirección de Planificación, Poder Judicial.
- . 2018d. *Oficio 41-STE-2018*. San José: Secretaría Técnica de Ética y Valores, Poder Judicial.
- . 2019. *Anuario Estadístico*. San José: Poder Judicial.
- Poder Judicial. Varios años. *Informe de Labores Auditoría Interna*. San José: Auditoría Interna, Poder Judicial.
- Poder Judicial. varios años. *Informes Costos de la Justicia*. San José: Sección Planes y Presupuestos, Dirección de Planificación, Poder Judicial.
- Rodríguez, P. 2001. *Derechos Fundamentales*. San José: Juricentro.
- Ruiz, G. y Carazo, M. 2005. *El derecho a la tutela judicial efectiva: un análisis jurisprudencial*. Barcelona: Tirant lo Blanch.
- Sáez, C. 2004. *La tutela judicial efectiva y el proceso laboral*. Madrid: Civitas Ediciones.
- Sala Constitucional. 1995. *Voto n° 01265*. San José: Sala Constitucional.
- . 1997. *Voto n° 5379-97*. San José: Sala Constitucional.
- . 2011. *Voto n° 8952-11*. San José: Sala Constitucional.
- . 2018. *Voto n° 06434*. San José: Sala Constitucional.
- Sequeira, A. 2018. "Diputados destituyen a Celso Gamboa con 39 votos a favor, 2 abstenciones y 16 ausencias", en *La Nación*: 10 de abril.
- Tavits, M. 2005. *Causes of Corruption: Testing Competing Hypotheses*. Oxford: University of Oxford.
- Transparency International. 2018. *Proyecto Crinis: Dinero en la política, asunto de todos*. Berlín: Transparency International y The Carter Center.
- . 2019. *Américas: El debilitamiento de la democracia y ague del populismo*. Berlín: Transparency International.
- Ulloa, J.A. 2015. *La sanción disciplinaria de revocatoria de nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica*. Tesis para optar por el grado de licenciatura en derecho. San José: UCR.
- Wilson, B. y Villarreal, E. 2018. "Costa Rica's long, incomplete struggle against corruption". En: Mungi Pippidi, A. y Johnston, M.

World Bank. 1997. *Poverty Reduction and Economic Managment, Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*. Washington D.C.: World Bank.

Zumbado, M. 2019. *Régimen sancionatorio del Poder Judicial: faltas contra el deber de probidad*. Ponencia preparada para el Tercer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.

Entrevistas y comunicaciones personales

Alfaro, J. 2018. Tribunal de Inspección Judicial, Poder Judicial.

Carmona, S. 2018. Tribunal de Inspección Judicial, Poder Judicial.

García, R. 2018. Auditoría Interna, Poder Judicial.

Guevara, A. 2018. Unidad de Investigación Sociolaboral y Antecedentes. Dirección de Gestión Humana. Poder Judicial.

Meléndez, C. 2019. Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción, Ministerio Público.

Sebiani, J. 2018. Secretaría Técnica de Valores, Poder Judicial.

TRES DÉCADAS DE REFORMAS PROCESALES EN EL PODER JUDICIAL

Alfaro, M. 2020. *Visualización de duraciones promedio de las etapas de un caso relacionado con corrupción*. Contribución realizada para Tercer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.

Carro, A. 2019. *Primeros impactos de la Reforma Procesal Laboral en la administración de justicia*. Ponencia preparada para el Tercer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.

Castillo, D. 2018. *Nuevas competencias del Poder Judicial asignadas por la legislación aprobada en el período de 1990 a 2018*. Ponencia preparada para el Tercer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.

CIDH. 2007. "Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2007. Hechos 2006". En: <<https://bit.ly/38K5mXQ>>

----- 2011. "Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica". En: < <https://bit.ly/36VRmcl>>

Feoli, M. 2019. *A 20 años de la reforma procesal penal, cambio en varios actos*. Ponencia preparada para el Tercer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.

Gómez Campos, S. 2020. *Procesamientos y gráficos del capítulo*. Contribución realizada para el Tercer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.

Llobet, J. 1993. "La reforma procesal penal: un análisis comparativo latinoamericano-alemán". En: <<https://bit.ly/2S0aQY2>>.

Long, S. et al. 2011. «Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica». En: <<https://bit.ly/30Zcehn>>.

Macaya, A. 2019. *El rol del Poder Judicial en el diseño y ejecución de las leyes*. Ponencia preparada para el Tercer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.

Milano, A. 2019. *A diez años del Código Procesal Contencioso Administrativo*. Ponencia preparada para el Tercer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.

PEN. 2015a. *Primer Informe Estado de la Justicia*. San José: Programa Estado de la Nación.

----- 2015b. *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.

----- 2018. *Informe del Estado de la Nación 2019*. San José: Programa Estado de la Nación.

----- 2019. *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: Programa Estado de la Nación.

----- 2020. *Base de datos Legislación con efectos de nuevas competencias en el Poder Judicial para el período 1990-2018*. San José: Programa Estado de la Nación.

Poder Judicial. Varios años. *Anuario de Estadísticas Judiciales*. Sitio oficial, en <<https://bit.ly/36Empt1>>.

----- Varios años. *Informes Costo de la Justicia*. Sitio oficial, en <<https://bit.ly/37IT0iH>>.

Sala Constitucional. 2008. *Recurso de Amparo: resolución n° 2545-2008 (expediente n° 08-003496-0007-CO)*. San José: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

----- 2010. *Acción de Inconstitucionalidad: resolución n° 017909 – 2010 (expediente 10-012174-0007-CO)*. San José: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Sequeira, A. 2019. «Magistradas penales piden a diputados aplazar 18 meses aplicación de ley contra crimen organizado», en *La Nación*: 19 de setiembre.

Solana, E. 2018. *Análisis y Estadísticas en Materias Contencioso Administrativa, Laboral y Penal Relacionadas con sus Respectivas Reformas Procesales*. San José: PEN.

UNODC. 2014. *Manual Sobre Estrategias Para Reducir el Hacinamiento en Prisiones*. New York: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Organización de Naciones Unidas.

Entrevistas

Arroyo, J. 2018. Exmagistrado de la Sala, Poder Judicial.

González. 2018. Ex magistrado de la Sala Tercera, Poder Judicial.

Muñoz, M. 2018. Funcionario, Poder Judicial.

EL PODER JUDICIAL EN SU FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

Millan, G. 2006. *Rotación de Personal. México D.F: Universidad Autónoma Metropolitana.*

Poder Judicial. Varios años. *Informe Costos de la Justicia.* San José: Dirección de Planificación, Poder Judicial.

_____. varios años. *Informe de Labores del Consejo Superior.* San José: Consejo Superior, Poder Judicial.

_____. varios años. *Informe de Labores de la Escuela Judicial.* San José: Escuela Judicial, Poder Judicial.

_____. Varios años. *Anuario de Estadísticas Judiciales.* San José: Dirección de Planificación, Poder Judicial.

_____. 2019. *Oficio 1212-PLA-2019.* San José: Dirección de Planificación, Poder Judicial.

_____. 2020a. *Oficio (sin número) del 13 de febrero de 2020.* San José: Dirección de Planificación, Poder Judicial.

_____. 2020b. *Construyendo un mejor poder Judicial.* Sitio oficial en < <https://unmejorpj.poder-judicial.go.cr/>>.

_____. 2020c. *Estadísticas sobre jueces, fiscales y defensores públicos del Poder Judicial.* San José: Dirección de Planificación, Poder Judicial.

Programa Estado de la Nación. 2017. *Segundo Informe Estado de la Justicia.* San José: PEN-CONARE.

Solózano, A., 2019. *Movilidad de Personal en el Poder Judicial.* Ponencia preparada para el *Tercer Informe Estado de la Justicia.* San José: PEN.

Vásquez, Y. 2016. *El régimen disciplinario del Poder Judicial frente a los desafíos de la corrupción.* Ponencia preparada para el *Segundo Informe Estado de la Justicia.* San José: PEN.

PODER JUDICIAL EN SU FUNCIÓN JURISDICCIONAL

Banco Mundial. 2019. Sitio oficial, en < <https://datos.bancomundial.org>>.

Baratta, A. 2004. *Criminología Crítica: Introducción a la sociología jurídico-penal.* Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, S.A.

Cascante, L. 2019. "Juez ordena que se dejen de agregar camarotes en la cárcel modelo de Alajuela", en *Semanario Universidad.* San José: 31 de julio.

Conamaj. 2019. *Servicio Nacional de Facilitadoras y Facilitadores Judiciales Luis Paulino Mora.* Sitio oficial, en <<https://www.conamaj.go.cr/index.php/areas-trabajo/facilitadores>>.

Hidalgo, P., y Porras, L. 2018. *Primer estudio trimestral de tarjetas de crédito del 2018.* San José: MEIC.

Hunn, S. 2012. "Criminalidad y discurso en Costa Rica. Reflexiones críticas sobre un problema social". En:< <http://www.democraciaycooperacion.net/IMG/pdf/CriminalidadCR.pdf>>.

INEC. 2018. *Estadísticas demográficas 2011 – 2050. Proyecciones nacionales. Población por años calendario, según sexo y grupos especiales de edades.* Sitio oficial, en <<https://www.inec.cr/poblacion/estimaciones-y-proyecciones-de-poblacion>>.

Llobet, J. 2009. "La prisión preventiva y la presunción de inocencia según los órganos de protección de los derechos humanos del Sistema Interamericano". En: <<https://www.redalyc.org/pdf/2932/293222968006.pdf>>.

Ministerio de Justicia y Paz. 2017. *Anuario del Ministerio de Justicia y Paz.* San José: Ministerio de Justicia y Paz.

_____. 2019. *Resumen de datos demográficos por centro penitenciario.* San José: Unidad de Investigación y Estadística, Ministerio de Justicia y Paz.

Poder Judicial. 2011. *Oficio 1257- PLA-2011 de la Dirección de Planificación.* San José: Dirección de Planificación, Poder Judicial.

_____. 2017. *Oficio 42- PLA-2017 de la Dirección de Planificación.* San José: Dirección de Planificación, Poder Judicial.

_____. 2019a. *Estadísticas de plazas profesionales del OIJ 2012-2019.* San José: Oficina de Planes y Operaciones, Organismo de Investigación Judicial, Poder Judicial.

_____. 2019b. *Oficio 1212- PLA-2019 de la Dirección de Planificación.* San José: Dirección de Planificación, Poder Judicial.

_____. 2019c. *Oficio 1400-OPO/UAC/S-2019 de la Oficina de Planes y Operaciones-Organismo de Investigación Judicial.* San José, Oficina de Planes y Operaciones, Poder Judicial.

_____. 2019d. *Oficio 2210-PLA-2019 de la Dirección de Planificación.* San José: Dirección de Planificación, Poder Judicial.

_____. 2019e. *Oficio JEFDP-1241-2019 de la Defensa Pública.* San José: Defensa Pública, Poder Judicial.

_____. Varios años. *Anuario de Estadísticas Judiciales.* San José: Dirección de Planificación, Poder Judicial.

- _____. Varios años. *Informe Anual de Ejecución presupuestaria*. San José: Organismo de Investigación Judicial, Poder Judicial.
- _____. Varios años. *Informe Costos de la Justicia*. San José: Dirección de Planificación, Poder Judicial.
- _____. 2020. *Estadísticas sobre jueces, fiscales y defensores públicos del Poder Judicial*. San José: Dirección de Planificación, Poder Judicial.
- PEN. 2015. *Primer Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN.
- _____. 2017. *Segundo Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN.
- Solana, E. 2017. *Estadísticas e indicadores de la gestión del Poder Judicial 1990-2016*. Contribución realizada para el *Segundo Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN.
- World Justice Project. 2018. *Rule of Law Index*. Sitio oficial, en <<https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index>>.
- World Prison Brief. 2019. *World Prison Brief data*. Sitio oficial, en <<https://www.prisonstudies.org/>>.
- Zaffaroni, E. 2000. *Sistemas penales y derechos humanos en América Latina*. Buenos Aires: Editorial Juris.
- Entrevistas y comunicaciones personales**
- Camacho, C. 2019. Jefe, Unidad de Investigación y Estadística, Ministerio de Justicia y Paz.
- PODER JUDICIAL EN SU FUNCIÓN POLÍTICA**
- Acojud. 2019. *Comunicado de prensa*. Sitio oficial, en <<https://www.acojud.org/noticias/>>.
- Alfaro Redondo, R. 2019. *Gráfico Perfiles de apoyo a la Corte Suprema de Justicia*. San José: PEN.
- Arroyo, F. et al., 2018. *Informe final del panel independiente para la elección de magistrados y magistradas de las Salas Constitucional y Tercera de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica*. San José: Foro de Justicia.
- Ashley, K. 2017. *Artificial Intelligence and Legal Analytics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Barrios, S. 2019. *Historia de la Comisión Permanente Especial de Nombramientos de la Asamblea Legislativa*. Contribución especial realizada para el *Tercer Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN.
- Blei, D. et al. 2003. "Latent dirichlet allocation", en *Journal of Machine Learning Research* 3.
- Carpizo, J. 2009. "El Tribunal Constitucional y el control de la reforma constitucional". En: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r25583.pdf?origin=publication_detail>.
- CGR. 2018. "Encuesta Nacional de Percepción de los Servicios Públicos". En: <<https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/encuestas-nac.html>>.
- CIEP-UCR. 2018. *Informes de Opinión Pública*. Sitio oficial, en <<https://ciep.ucr.ac.cr/publicaciones/informes-opinion-publica>>.
- Courtis, C. 2005. "Breves apuntes de caracterización de la actividad política de los tribunales". En: Ojeto et al. (coords).
- Domingo, P. 2004. "Judicialization of politics or politicization of the judiciary? Recent trends in Latin America", en *Democratization* 11(1).
- Domínguez, M. y Molero, L. 1998. "Lenguaje y sencionalismo en los titulares de las noticias de sucesos", en *Revista Lengua y Habla* 3.
- García Sayán, D. 2019. *Informe del Relator Especial de la Organización de Naciones Unidas sobre la independencia de magistrados y abogados*. Nueva York: ONU.
- Lanzoni, D. 2019. *Proyectos de ley sobre el nombramiento de magistrados*. San José: Foro de Justicia.
- Llopis, J. 2012. "Análisis de Supervivencia". En: <<https://estadisticaorquestainstrumento.wordpress.com/2013/01/07/tema-21-analisis-de-supervivencia/>>.
- Marauri, I. et al. 2011. "Géneros informativos y estilo periodístico la cobertura en la prensa diaria de información general en España", en *Zer* 30.
- Mayorga, G. 2018. "El Foro de Justicia pide a diputados depurar proceso de selección de magistrados". En: <<https://www.ucr.ac.cr/noticias/2018/09/26/el-foro-de-justicia-pide-a-diputados-depurar-proceso-de-seleccion-de-magistrados.html>>.
- Obando, K. 2019. *Extracción de información textual de las resoluciones de la Sala Constitucional de Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Tercer Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN.
- PEN. 2015. *Primer Informe Estado de la Justicia*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2017a. *Segundo Informe Estado de la Justicia*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2017b. *Vigesimotercer Informe Estado de la Nación*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2018. *Informe Estado de la Nación 2018*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2019a. *Análisis resoluciones dictadas por la Sala Constitucional entre 1989 y 2018*. San José: Programa Estado de la Nación.

- _____. 2019b. *Base de datos de acciones de inconstitucionalidad resueltas*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2019c. *Base de datos de cobertura mediática al Poder Judicial*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2019d. *Base de datos de consultas previas*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2019e. *Base de datos de decretos ejecutivos*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2019f. *Base de datos de leyes aprobadas en la Asamblea Legislativa*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2019g. *Base de datos de nombramientos de magistrados*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2019h. *Base de datos de resoluciones de la Sala Constitucional*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2019i. *Compendio Estadístico del Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2019j. Minuta del taller de consulta “La cobertura mediática del Poder Judicial”, celebrado en San José el 24 de abril.
- Poder Judicial. 2016. *Anuario Judicial 2016*. Sitio oficial, en <<https://pj.poder-judicial.go.cr/>>.
- _____. 2017. *Anuario Judicial 2017*. Sitio oficial, en <<https://pj.poder-judicial.go.cr/>>.
- _____. 2018. *Anuario Judicial 2018*. Sitio oficial, en <<https://pj.poder-judicial.go.cr/>>.
- Quirós, P. 2019. *La cobertura mediática del Poder Judicial*. Ponencia preparada para el *Tercer Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN.
- Sala Constitucional. 2014. “Sala Constitucional se nutre de experiencia y vocación laboral”. En: <https://www.poder-judicial.go.cr/observatoriojudicial/vol167/noticias_judiciales/nj2.html>.
- Sala Constitucional. 2016. *Estadísticas de la Sala Constitucional*. San José: Sala Constitucional, Poder Judicial.
- _____. 2017. *Estadísticas de la Sala Constitucional*. San José: Sala Constitucional, Poder Judicial.
- _____. 2018. *Estadísticas de la Sala Constitucional*. San José: Sala Constitucional, Poder Judicial.
- _____. 2019. Sitio oficial, en: <<https://salaconstitucional.poder-judicial.go.cr/>>.
- Solís, M. 2019. *Costa Rica: La democracia de las razones débiles (Y los pasajes ocultos)*. San José: Editorial UCR.
- Susskind, R. 2017. *Tomorrow's Lawyer: An Introduction to your Future*. Oxford: Oxford University Press.
- Vanderbilt University. 2019. *Resultados del Barómetro de las Américas para Costa Rica*. Nashville: Vanderbilt University y Programa Estado de la Nación.
- Tate, C. y Vallinder, T. (eds.) 1995. *The global expansion of judicial power*. Nueva York: New York University Press.
- Varona, D. 2011. “Medios de comunicación y punitivismo”, en *Revista para el análisis del derecho*, 1-35.
- Zyl, J. 2016. “La independencia judicial en América Latina”. En: <https://www.biicl.org/documents/1413_spanish_version_231116.pdf>.
- Obando, K. 2019. *Extracción de información textual de las resoluciones de la Sala Constitucional de Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Tercer Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN.

