

## Capítulo 3

# Los veinte años de reformas en el Poder Judicial

# 3

### Síntesis de hallazgos y desafíos

La reforma judicial que ha tenido lugar en Costa Rica en los últimos veinte años en realidad consiste en tres olas reformistas surgidas en distintos períodos, cada una con sus propios temas y objetivos. La ola inicial se dio entre 1993 y 2002, aunque sus antecedentes se remontan a finales de la década de los ochenta, y tuvo como hitos de arranque el Primer Congreso de Administración de la Justicia, en el que se reconoció la necesidad de modernizar el Poder Judicial en su conjunto, el primer préstamo Corte-BID, que proporcionó los recursos y metas específicas para iniciar el proceso, y la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley de Carrera Judicial. Los esfuerzos de aquel momento también fueron auspiciados por otros organismos internacionales, como la AID y el PNUD. Se trabajó en cuatro grandes áreas: i) modernización de la normativa sobre el funcionamiento del Poder Judicial, que tuvo entre sus principales resultados la aprobación de la Ley de Reorganización Judicial, ii) cambios en el gobierno del Poder Judicial y, más concretamente, creación del Consejo Superior, mediante el cual se intentó relevar a la Corte Suprema de una serie de responsabilidades de carácter administrativo, iii) mejora de la gestión de los despachos en términos de organización e informatización, y iv) promoción y establecimiento de mecanismos

de resolución alterna de conflictos. Los protagonistas de esta primera ola fueron la Comisión de Modernización del Poder Judicial, la Presidencia de la Corte y la Unidad Ejecutora del préstamo Corte-BID.

La segunda ola, que inició entre 2000 y 2002, tuvo como hitos el Primer Plan Quinquenal del Poder Judicial, que inauguró un sistema de planificación plurianual para todos los organismos que integran ese conglomerado institucional y, luego, el segundo préstamo Corte-BID. Cabe aclarar, sin embargo, que ni esta ni la anterior ola reformista se desarrollaron exclusivamente bajo el marco de los préstamos Corte-BID. En esta fase las reformas enfatizaron en temas relacionados con el acceso a la justicia, específicamente con la inclusión de la perspectiva de género, así como en la ampliación de los objetivos de la ola anterior: la modernización de la gestión se expandió a los órganos auxiliares, se implementó la reforma penal y, como consecuencia de esto último, se concentraron importantes esfuerzos para introducir la oralidad<sup>1</sup> en todo el proceso judicial, que hasta ese momento en buena medida se había limitado a la etapa de juicio. Los actores principales de esta fase fueron la Presidencia de la Corte y la Unidad Ejecutora del segundo préstamo Corte-BID.

<sup>1</sup> La oralidad es un principio según el cual las partes intervinientes en un proceso judicial tienen el derecho y el deber de expresar de viva voz sus demandas, argumentos y pretensiones. La Convención Americana sobre Derechos Humanos contempla en su artículo 8 la oralidad procesal. En Costa Rica, el Código Procesal Penal de 1973 incluyó este principio en la etapa de juicio de la materia penal, y el nuevo Código de 1998 reforzó ese procedimiento en todas las etapas del proceso judicial (preparatoria, intermedia, de recursos y de ejecución).

La tercera ola comenzó alrededor de 2007, con el surgimiento de numerosas comisiones de trabajo que impulsaban las reformas desde el Poder Judicial y la definición de prioridades en el segundo Plan Quinquenal, para el período 2007-2013. Constituye una nueva ola porque tiene objetivos y liderazgos distintos y, en general, no cuenta con la plataforma de recursos externos que sí tuvieron las fases anteriores. Aquí se identifica un conjunto de iniciativas, relacionadas con la transparencia y la ética, la calidad de la justicia y la evaluación del desempeño de los funcionarios judiciales. El acceso a la justicia, aunque era un tema de la ola previa, en este nuevo impulso se focaliza en grupos específicos de la población en condiciones de vulnerabilidad. Los agentes principales de esta etapa son la Presidencia de la Corte y las comisiones de trabajo internas del Poder Judicial.

Vistas en conjunto, cada ola tuvo sus propias características y sus propios objetivos, pero también heredó los problemas no resueltos en la fase anterior, lo cual complicó la gestión del proceso de cambio. Por este motivo, la tercera ola en particular tiene un perfil más diluido: no solo ha planteado nuevos temas, sino que simultáneamente ha tenido que lidiar con los asuntos de las dos olas anteriores. Además cabe señalar que, si bien todos estos esfuerzos contaron con apoyo internacional, las reformas acometidas 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 consonantes con los objetivos planteados desde lo interno.

Por último, si bien la transformación ocurrida en el sector justicia no es parte de la reforma judicial, sí

la afecta profundamente: en algunos casos la antecedió y en otros casos se sobrepuso a ella. Estos fueron cambios institucionales que se dieron a lo largo de los años ochenta y noventa, en respuesta a coyunturas y necesidades específicas. Sin embargo, al no encontrarse ningún ligamen entre ambos procesos, no se consideran parte de un programa diseñado de manera expresa para el conjunto del sector justicia.

A veinte años de iniciada, la reforma judicial enfrenta críticas que se pueden resumir en tres argumentos. Primero, se señalan como fallidos los intentos por separar la toma de decisiones administrativas de la cúpula judicial, que sigue conservando la máxima autoridad a pesar de la creación del Consejo Superior; de hecho la situación se ha complicado aun más, debido a un aumento en las funciones de la Corte Suprema y la saturación de comisiones temáticas dentro del Poder Judicial, que ha generado una dispersión de liderazgos, recursos y objetivos. Segundo, se ha indicado que la falta de sistematización y la respectiva evaluación de impactos dificultan la valoración de lo que se ha logrado, lo que funcionó y lo que está pendiente. Y tercero, se cuestiona que, debido a la carencia de indicadores de gestión y la necesidad de mostrar resultados concretos, se utilizan las estadísticas judiciales agregadas, en las cuales no se observa un salto cuantitativo importante en los servicios, medidos a través de la producción (casos terminados y sentencias) y la duración de los procesos. Por su parte, los indicadores de percepción sobre del Poder Judicial reflejan la paradoja de una institución con una fuerte dinámica de reforma e inversión de recursos, pero que de manera sistemática pierde la confianza ciudadana.

## Aporte del capítulo

Este capítulo analiza la modernización que viene experimentando el Poder Judicial desde principios de los años noventa hasta la actualidad. Ese proceso, usualmente denominado “reforma judicial”, ha producido grandes cambios normativos, organizativos y procesales, tal vez los más acelerados y profundos que se hayan dado en el Estado costarricense. Sin embargo, hasta donde se ha podido indagar, no existe un documento que exponga en detalle sus características y alcances.

Esta investigación hace un recuento de todos esos cambios, a partir de muy diversas fuentes de información. Su objetivo es sistematizar las acciones de reforma y realizar un primer balance de su estado actual. Las preguntas que pretende responder son: ¿en qué contexto se originó la reforma judicial?, ¿cuáles eran sus principales objetivos?, ¿cómo se ejecutaron?

Un tema específico de análisis es la influencia que tuvo en este proceso la cooperación internacional, por medio de organismos multilaterales que financiaron buena parte de los proyectos. Se busca determinar cuál fue su papel en la definición del enfoque, las prioridades y las herramientas seleccionadas.

No se logró encontrar un “plan maestro” o documento que especifique el diseño general de la reforma judicial. Por ello se tuvo que recurrir a memorias de varias actividades, informes de labores, expedientes de proyectos internacionales, discursos oficiales, libros, presupuestos y planes institucionales. El capítulo ofrece un inventario de eventos importantes, a los que denomina “hitos de la reforma judicial”, organizados cronológicamente; además detalla sus propósitos y la forma en que han sido evaluados, cuando lo han sido.

La limitación principal del estudio ha sido la escasa información sobre efectos e impactos de las reformas, áreas que se mantienen como un desafío de investigación a futuro.

Para acompañar este análisis, el capítulo contiene una sección introductoria que describe la evolución del Poder Judicial desde el punto de vista de sus capacidades institucionales: recursos financieros, humanos y cobertura territorial. La información de base son las propias estadísticas del Departamento de Planificación del Poder Judicial, aunque aquí se presentan por primera vez en series de veinticinco años, que dan una perspectiva más amplia para la valoración de los indicadores.

Por último es importante subrayar que el capítulo no es, ni pretende ser, una memoria de todas las acciones que podrían haberse ejecutado bajo el concepto de reforma judicial. Más bien ofrece una primera sistematización de hechos relevantes acaecidos durante el período de estudio y sus principales énfasis temáticos.

### ● Hallazgos relevantes

- En veinte años de reformas judiciales se distinguen al menos tres olas reformistas: la primera se enfocó en la modernización del marco legal, la reorganización administrativa y el establecimiento de los mecanismos de resolución alterna de conflictos; la segunda dio seguimiento a los temas de gestión e informatización de los despachos, esta vez tomando en cuenta a los órganos auxiliares y, adicionalmente, incorporó la oralidad y la perspectiva de género en el quehacer institucional; y en la tercera ola el énfasis está en la ampliación del acceso a la justicia para poblaciones específicas (adultos mayores, víctimas, personas con discapacidad, migrantes, refugiados, entre otros), la evaluación del desempeño y la transparencia.
- Durante los veinte años de reformas se ha incrementado significativamente la inversión en justicia. En 2013 el gasto judicial real per cápita fue de 132,9 dólares, cuatro veces más que el registrado en el año 2000 (32,2 dólares).
- Las olas reformistas no han tenido mecanismos de evaluación de impacto. Sin este tipo de ejercicios, lo que muestran los datos globales del Poder Judicial para los últimos veinticinco años es una disminución en la productividad (sentencias y casos terminados) y resultados mixtos en cuanto a la reducción de la duración de los procesos, que varían según materia y despacho.
- Aunque la Ley de Carrera Judicial dio estabilidad laboral a los jueces, no fue acompañada por un mecanismo de evaluación de desempeño. Entre 2000 y 2009 se llenaron 1.285 plazas de jueces mediante el procedimiento de concurso y oposiciones.
- El Programa de Modernización financiado por el BID incluyó dos préstamos: el primero por 15 millones de dólares (1996) y el segundo por 32 millones de dólares (2002). Otros donantes durante este proceso fueron la AID, el Ilanud y el PNUD.

## CAPÍTULO 3

# Los veinte años de reformas en el Poder Judicial

## ► Índice sumario

**I. JUSTIFICACIÓN II. CONCEPTOS BÁSICOS III. CONTEXTO** 1. Ampliación del presupuesto judicial 2. Extensión de la infraestructura institucional 3. Aumento del personal 4. Diversidad de usuarios 5. Contexto inmediato del Poder Judicial en el sector justicia a. La Sala Constitucional y los orígenes de la reforma judicial

**IV. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN** 1. Las olas reformistas en el Poder Judicial a. Importancia de la cooperación internacional 2. Primera ola reformista (1993-2002): reforma legal y penal, reorganización administrativa y gobierno judicial a. El marco legal de la “reforma judicial” b. La carrera judicial c. Modernización de los despachos d. Propuestas para desconcentrar la cúpula judicial e. Las bases institucionales para la resolución alterna de conflictos f. Fin de la primera ola y evaluación del primer proyecto Corte-BID 3. Segunda ola (2000-2008): reforma penal, órganos auxiliares y acceso a la justicia a. La reforma penal y el fortalecimiento de los órganos auxiliares b. Capacidad gerencial y tecnologías c. Acceso a la justicia: mujeres d. Fin de la segunda ola y la proliferación de comisiones 4. Tercera ola (de 2007 hasta la actualidad): grupos de trabajo sobre múltiples ejes temáticos a. Transparencia y apertura b. Evaluación del desempeño: el reto pendiente c. Acceso ampliado a la justicia 5. Fronteras de la modernización judicial a. Pocos cambios en la estructura de toma de decisiones b. Las comisiones como mecanismos alternos de poder c. Falta de mecanismos de evaluación d. Indicadores de gestión: retraso judicial. **V. METODOLOGÍA** 1. Metodología para la elaboración de perfiles de usuarios 2. Agenda de investigación a futuro

## Justificación

El Poder Judicial costarricense es un conglomerado institucional reconocido como uno de los más robustos y modernos de América Latina (tema que se comenta con amplitud en el capítulo I de este Informe). Con respecto al final del siglo XX, hoy posee mejores recursos humanos, financieros y de infraestructura, está cada vez más sujeto al escrutinio público y ha desarrollado prácticas de rendición de cuentas sobre su desempeño. Al mismo tiempo, como le ocurre a otras instituciones del país, es objeto de una crítica social y política más intensa y una confianza ciudadana más baja que décadas atrás.

Para adaptarse a las demandas del entorno político y social del siglo XXI, en los últimos veinte años el Poder Judicial ha llevado a cabo profundos cambios en sus pro-

cedimientos, su organización y sus competencias, todo ello como parte del proceso denominado “reforma judicial” y en un contexto en el que también se han modificado sus relaciones con la sociedad y el sistema político.

Pese a su trascendencia, ni el Poder Judicial, ni la academia o la sociedad civil han sistematizado este esfuerzo. Se sigue hablando de la reforma como un proceso en marcha, sin haber hecho una valoración de lo logrado hasta ahora.

Este capítulo pretende contribuir a llenar ese vacío, ofreciendo una primera sistematización de la reforma y sus diversas etapas. Presenta una cronología de hitos que han transformado al Poder Judicial y que –como se verá– no son ajenos al contexto latinoamericano y a

la influencia de actores internacionales. Sin embargo, es necesario reconocer que, en el camino, hubo cambios en los objetivos de las acciones planteadas inicialmente: por ejemplo, lo que hoy en día se entiende como mejoras en el acceso a la justicia, es muy distinto a lo que se pensaba en los años noventa.

Así pues, el presente trabajo ayuda a entender la evolución y los alcances de la modernización judicial de los últimos veinte años. Debido a las limitaciones de la información disponible no fue posible indagar sobre los efectos de las reformas, lo que queda como línea de investigación pendiente para futuras ediciones de este Informe.

### Conceptos básicos

El concepto de reforma o modernización judicial suele utilizarse con significados muy diversos. En las dos últimas décadas, con la etiqueta de “reforma” los países latinoamericanos introdujeron una serie de cambios no solo muy distintos sino, en algunos casos, hasta contradictorios entre sí. Pásara (s.f.) señala tres ejes temáticos: independencia, eficiencia y acceso, mientras que Hammergren (2007) enumera ocho etapas: i) reforma legal, ii) infraestructura y sus componentes clásicos (computadoras y edificios), iii) reforma procesal penal, iv) redefiniciones institucionales (consejos y tribunales constitucionales), v) fortalecimiento institucional (mejor selección de personal), vi) acceso a la justicia, vii) mecanismos alternativos de resolución de conflictos y viii) el rol de la sociedad civil como actor de los procesos de vigilancia y denuncia.

El Poder Judicial es el conglomerado institucional en que se desarrollan estas reformas. Como se explica en la “Sinopsis” (capítulo 1), en Costa Rica esa estructura incluye instancias que en otras naciones no forman parte de este Poder, tales como la Sala Constitucional, el Organismo de Investigación Judicial, la Medicatura Forense, el Ministerio Público o Fiscalía, la Defensa Pública y la Escuela Judicial. Por ello, cuando en el país se habla de reforma judicial se hace referencia no solo a los servicios jurisdiccionales, sino también a un conjunto amplio de órganos auxiliares que pertenecen a ese conglomerado, pero que no prestan ese tipo de servicios.

Habida cuenta de lo anterior, es preciso distinguir entre reforma judicial y reforma del sector justicia, ya que este último es un concepto más amplio, que engloba al primero (Pásara, 2013). El sector justicia está conformado por un conjunto de órganos que desempeñan funciones en los ámbitos de la administración de justicia y la exigibilidad de derechos y deberes ciudadanos; en su mayoría son entidades

del Poder Judicial, pero otras pertenecen al Poder Ejecutivo o, incluso, al sector descentralizado del Estado. No obstante el fuerte peso que tiene como conglomerado de instituciones, el Poder Judicial no es el único componente del sector justicia en Costa Rica. Este abarca además a otras instancias, como la Procuraduría General de la República y los ministerios de Seguridad y de Justicia y Paz. Aunque el énfasis de este capítulo es la reforma judicial, un apartado se dedicará a explicar el contexto más general de las reformas en el sector justicia.

Frente al concepto de reforma judicial pueden adoptarse visiones minimalistas o maximalistas. En el primer caso, un ejemplo sería considerar que en Costa Rica la reforma judicial se reduce a las acciones derivadas de los dos aportes de fondos del denominado préstamo Cortebid y a los programas e indicadores asociados a ellos. Sin embargo, al examinar las transformaciones del Poder Judicial de las últimas dos décadas, es claro que el proceso trascendió los alcances temáticos y temporales de ambos empréstitos. Por otra parte, desde una perspectiva maximalista podría incluirse bajo el paraguas de la reforma judicial cualquier modificación realizada en la manera en que el Poder Judicial se organiza para prestar determinado servicio. Tal posición desdibuja el concepto de reforma, al hacerlo equivalente a nociones tan generales como “desarrollo institucional” o “historia institucional”.

Este Informe rechaza ambos tipos de visiones y se sitúa en un plano intermedio. Para tal efecto, se basa en la definición de Pásara (s.f.), quien plantea tres elementos indispensables para clasificar un cambio como parte de una reforma judicial, a saber:

- ▶ su origen radica en una crítica derivada de un diagnóstico, acuerdo o corriente de opinión pública que la fundamenta;
- ▶ se refiere a una problemática estructural interna –no coyuntural– que requiere una inversión sostenida de recursos económicos y humanos a mediano y largo plazo, y
- ▶ responde a una misión y una visión normativa u objetivo superior institucional, que se consignan de manera explícita en un plan, documento o diseño estratégico, y que pretenden modificar o mejorar los servicios que se prestan.

La sistematización de las reformas judiciales efectuadas en Costa Rica ha llevado a distinguir “olas reformistas<sup>2</sup>”, para agrupar analíticamente conjuntos de transfor-

2 La idea original es del Dr. Alfredo Chirino, quien divide la reforma judicial en tres olas: modernización, estructuración de órganos auxiliares y transparencia y temas ciudadanos, que es la actual (E: Chirino, 2015). Según su experiencia, comentada en el taller de consulta sobre este capítulo (7 de mayo de 2014), esta división puede aplicarse tanto a Costa Rica como al resto de América Latina. La noción de “olas” con que se trabaja en este Informe está inspirada en el concepto de *waves of democratization*, desarrollado por Huntington (1991).

maciones que: i) se inician y ejecutan de manera más o menos simultánea en un tiempo determinado, ii) por lo general son promovidas por un grupo específico de actores y iii) se pueden vincular a un objetivo institucional relevante en ese período en particular. La distinción entre olas de reforma es importante, pues las acciones de modernización no se desarrollaron a un mismo ritmo, e incluso en algunos momentos llegaron a confluir; además, no estaban orientadas hacia un único y sistemático objetivo “macro” de reforma, sino que éste también fue evolucionando (el concepto de “olas” se explica en la sección “Metodología”).

## Contexto

En esta sección se presenta el contexto inmediato de la reforma judicial, es decir, la evolución de las principales capacidades institucionales<sup>3</sup> durante el período de estudio, dejando momentáneamente de lado la tarea de determinar si los cambios fueron causa o consecuencia de la modernización. Se trata, pues, de la plataforma material sobre la cual se implementaron las reformas que se describirán en el siguiente apartado.

## Ampliación del presupuesto judicial

El período de la reforma coincidió con una ampliación sustancial del presupuesto del Poder Judicial. Este hecho es significativo por cuanto, desde el punto de vista de la política pública, el presupuesto es la base indispensable para la modernización institucional. Ciertamente, los recursos no determinan el sentido, alcance o profundidad de una reforma, pero sin recursos financieros las prioridades se convierten en meros deseos. En este sentido, puede decirse que la reforma judicial fue respaldada con una considerable expansión de la base de recursos presupuestarios, mucho mayor que la de otros sectores del Estado costarricense.

Antes de reconstruir la evolución del presupuesto del Poder Judicial en las últimas décadas se requieren algunas precisiones. En primer lugar, es menester aclarar que el análisis incorpora los presupuestos tanto de la labor jurisdiccional (juzgados, tribunales y salas) y la Corte Suprema de Justicia, como del Ministerio Público, la Defensa Pública, el Organismo de Investigación Judicial (OIJ), la Escuela Judicial y la Oficina de Atención a las Víctimas. Se estima que, cada año, la proporción de los

recursos que se destina a todos los órganos auxiliares oscila entre el 40% y el 45% del presupuesto; la mitad de ese porcentaje se dirige al OIJ.

En segundo lugar se ha determinado que, tras haber sido severamente afectada por la crisis de los años ochenta, a partir de 1989 la inversión en justicia recuperó el ritmo de crecimiento que tenía en la década de los setenta. Sin embargo, en esta materia hay dificultades para construir una serie temporal de larga data con base en la misma fuente. Para el capítulo 2, que estudia la institucionalidad judicial a lo largo del siglo XX, se consultaron las leyes de presupuesto (que tienen algunos vacíos en ciertos años), mientras que en este capítulo se utilizan datos suministrados por la Sección de Planes y Presupuestos del Departamento de Planificación del Poder Judicial, que existe desde 2000; esta información incluye presupuestos ordinarios, extraordinarios y otras fuentes menores. En vista de que las series históricas y los datos de esta sección no son estrictamente comparables y pueden inducir a una interpretación errónea de las tendencias, solo se analizan los últimos catorce años, con base en la información del Departamento de Planificación, que es la más completa.

Debe recordarse que desde 1957 existe la disposición de asignar al Poder Judicial un mínimo de un 6% de la estimación de ingresos ordinarios o corrientes<sup>4</sup> del Presupuesto Nacional (artículo 177 de la Constitución Política). Sin embargo, en la década de los noventa este mandato se incumplió; no fue sino hasta 1999 que se empezó a asignar de manera estable el porcentaje establecido e incluso a partir de 2009 se ha superado el 8% de los ingresos corrientes.

Ahora bien, esta ampliación presupuestaria no permite saber si el porcentaje fijado en la Constitución es suficiente para enfrentar la creciente demanda por servicios judiciales, habida cuenta de que en la actualidad la estructura del Poder Judicial es muy distinta a la que existía hace 58 años, cuando se aprobó el porcentaje antes mencionado. El aumento de competencias y órganos auxiliares de las últimas décadas no ha llevado a una revisión del mandato constitucional, aunque sí a una mayor asignación presupuestaria en la práctica.

Para aproximar una respuesta a esta interrogante, se comparó el crecimiento del presupuesto con respecto a: i) el comportamiento del gasto en la administración pública en general, ii) la población potencialmente cubierta

3 Mann (1984) define este concepto como “la capacidad institucional del Estado central para penetrar su territorio e implementar logísticamente sus decisiones. Esto es poder colectivo, poder ‘a través’ de la sociedad, que coordina la vida social mediante las instituciones estatales”.

4 Aquí el porcentaje se calcula con base en los ingresos corrientes. En el capítulo 2 de esta publicación, así como en los informes *Estado de la Nación* y *Estado de la Región*, se usa el gasto del Gobierno Central, a fin de poder realizar comparaciones con otros países, pero de ese modo se obtiene una cifra mucho más alta, ya que el gasto puede ser financiado con ingresos corrientes e ingresos de capital, que incluyen el endeudamiento interno y externo, lo que puede afectar la estimación del porcentaje.

por el Poder Judicial, iii) la demanda de los servicios, iv) la respuesta institucional y v) el costo por funcionario judicial.

La comparación mostró que de manera sostenida el Poder Judicial ha tenido un incremento anual mayor que el resto del Gobierno Central, excepto en 2006 y 2010. La tendencia al alza se nota más claramente a partir de 2007 y en 2009 alcanzó un “pico” de crecimiento del 30% en un solo año (gráficos 3.1 y 3.2). A nivel latinoamericano, los poderes judiciales de Costa Rica, El Salvador y Brasil muestran los gastos más altos como porcentaje del PIB, y comparten tasas elevadas de litigiosidad o casos entrados por habitante (gráfico 3.3; Clavijo, 2012).

Este incremento también se evidencia en el indicador de gasto judicial por habitante<sup>5</sup>, cuyo monto aumentó tres veces con respecto a 1990 y dos veces más en el costo por caso terminado, ambos en términos reales (véase más adelante la sección “Fronteras de la modernización judicial”).

En suma, los indicadores comentados revelan que hoy en día la operación de la justicia cuenta con más recursos para atender un caso que años atrás, pero, nuevamente, ello no significa que sean los suficientes o necesarios.

### Extensión de la infraestructura institucional

Además de la ampliación presupuestaria, en el período de la reforma hubo una notable expansión en la cobertura geográfica de los servicios judiciales<sup>6</sup>. El número de oficinas en el territorio nacional pasó de 245 en 1995, a 308 en 2012, de las cuales 274 son despachos de primera instancia, es decir, la puerta de entrada al sistema. Este crecimiento se tradujo en una mayor presencia en todas las provincias, especialmente en Alajuela, mientras que en Heredia se registra la menor proporción de oficinas por habitantes. La apertura de despachos ha mantenido un patrón similar al del aumento de la población, tal como ya se comentó en el capítulo 2. El Poder Judicial utiliza una distribución territorial por circuitos, y en 2013 contaba con quince de ellos. Una menor cantidad de habitantes por oficina en todas las provincias (excepto en Heredia) constituye –en principio– un indicador positivo, pues significaría que existe menos saturación de la demanda por servicios (gráfico 3.4).

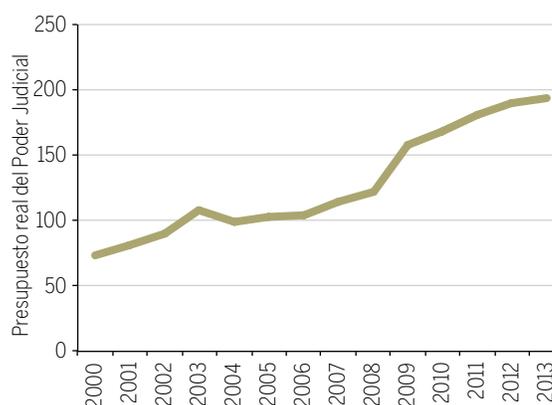
<sup>5</sup> Este indicador se obtiene de dividir el presupuesto total del Poder Judicial entre la población del país.

<sup>6</sup> Debe aclararse que el proceso de reforma no generó un incremento automático en la cantidad de oficinas. Esto también se debió a la promulgación de normativa que implicó la creación de despachos o la asignación de más personal; así sucedió, por ejemplo, con la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres.

### Gráfico 3.1

#### Evolución del presupuesto real asignado al Poder Judicial. 2000-2013

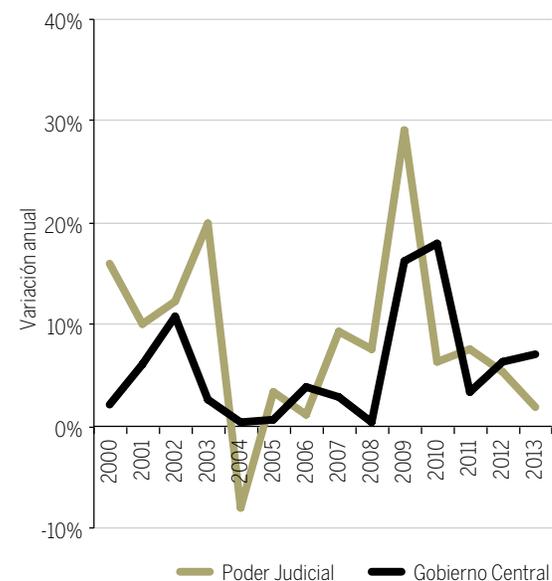
(miles de millones de colones constantes, base 2006=100)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Sección de Planes y Presupuesto, Departamento de Planificación, del Poder Judicial.

### Gráfico 3.2

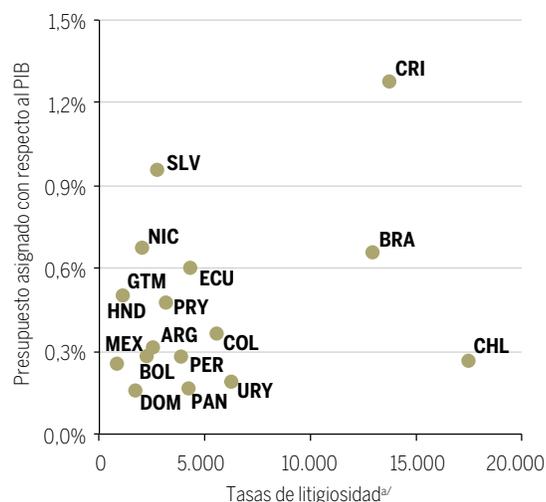
#### Variación anual del presupuesto real asignado al Poder Judicial y del gasto corriente real del Gobierno Central. 2000-2013



Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2014b.

### ► Gráfico 3.3

#### América Latina: gasto judicial como porcentaje del PIB y tasa de litigiosidad. 2012



a/ Asuntos ingresados por cada 1.000 habitantes.

Fuente: Elaboración propia con datos de Comjib, 2012.

Las salas superiores, en especial la de la jurisdicción constitucional, se ubican solamente en San José, con lo cual las personas que no estén o no puedan viajar a la capital ven limitado su acceso a las fases más avanzadas de los procesos judiciales.

Desde 1990, los principales proyectos de infraestructura se han dedicado a mejorar las sedes de cada circuito, donde se concentran varias dependencias y funciones, en concordancia con el modelo de servicios comunes<sup>7</sup>. Entre las construcciones más importantes destacan el Segundo Circuito Judicial de San José, ubicado en el cantón de Goicochea, la Ciudad Judicial en San Joaquín de Flores, Heredia (que comprende la Escuela Judicial, el Archivo Judicial, el Laboratorio de Ciencias Forenses y el Departamento de Medicina Legal) y los tribunales de justicia de Heredia, Guápiles, Limón (ampliación) y Turrialba.

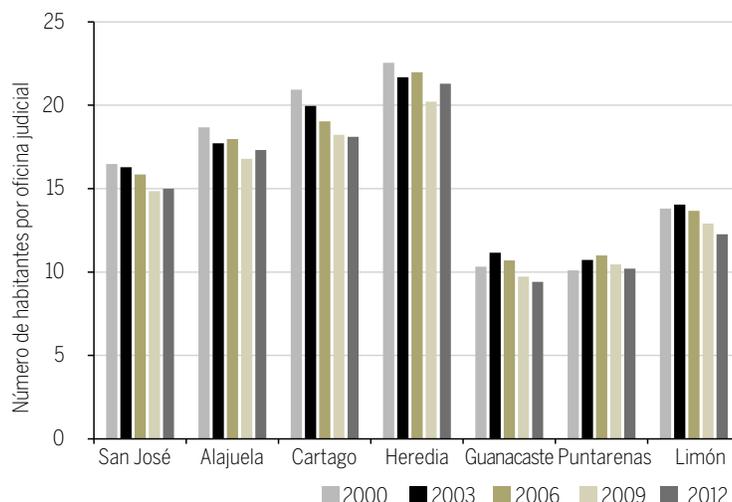
Cabe resaltar que con estas obras no solo se buscaba mejorar la infraestructura, sino además crear espacios idóneos para la implementación del modelo propuesto

<sup>7</sup> Este modelo busca concentrar las tareas administrativas (sea por circuito o a lo interno de cada despacho), para que los jueces y juezas se puedan concentrar en las funciones jurisdiccionales. Popularmente se les conoce como "megadespachos".

<sup>8</sup> En 2005 la Comisión de Acceso a la Justicia del Poder Judicial creó la Subcomisión para Personas con Discapacidad, y en 2010 la Subcomisión para el Adulto Mayor. En sus respectivos informes de labores, estas instancias describen las acciones realizadas para mejorar la infraestructura, en cumplimiento de las leyes de accesibilidad universal a los establecimientos públicos

### ► Gráfico 3.4

#### Población por oficina judicial, según provincia. 2000-2012 (miles de habitantes)



Fuente: Elaboración propia con base en PEN, 2014b.

en 1998, con la Ley de Reorganización Judicial (como se verá más adelante, en el apartado sobre la primera ola reformista). También influyó la aprobación de las leyes 7600 (1996) y 7935 (1999) que exigen la eliminación de barreras físicas para la libre circulación de personas discapacitadas o adultas mayores en todos los establecimientos públicos<sup>8</sup>.

Recientemente el Poder Judicial también ha incurrido en nuevos modelos para mejorar la atención de la ciudadanía, con especial énfasis en grupos vulnerables. Dos proyectos piloto que destacan en este sentido son la "Plataforma integrada de servicios de atención a la víctima" (Pisav) y el programa de facilitadores judiciales (véase la sección sobre la tercera ola reformista).

#### Aumento del personal

El período de la reforma coincidió asimismo con un rápido aumento de los recursos humanos del Poder Judicial. La nómina institucional pasó de 3.621 funcionarios en 1990, a 11.233 veintitrés años después, incluyendo

plazas ordinarias y extraordinarias, así como el personal de los órganos auxiliares, los empleados administrativos y los operadores de justicia (gráfico 3.5).

Esta expansión no ha sido, sin embargo, un mero crecimiento burocrático. En 2013 el 19,5% del personal eran jueces, defensores públicos y fiscales. Al observar la relación entre el número de jueces y magistrados y la cantidad de habitantes, se podría argumentar que existe una mejor cobertura y una menor carga de trabajo por funcionario en todos los niveles. Al inicio del período de estudio había un funcionario judicial por cada 837 personas, cifra que se redujo a la mitad en 2013 (gráfico 3.6).

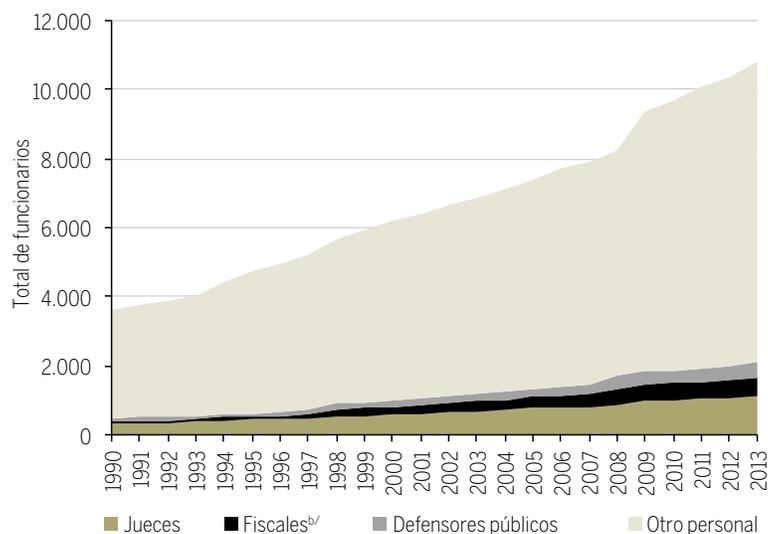
### Diversidad de usuarios

La reforma judicial colocó al usuario en el centro de sus planteamientos, dado que la finalidad es mejorar la atención que se brinda a los ciudadanos. Ante ello surge la interrogante: ¿quiénes son los usuarios de los servicios judiciales? La caracterización socioeconómica resulta

determinante para conocer las necesidades particulares de las personas y tomar previsiones para satisfacerlas. Sin embargo, hasta la fecha de redacción de este Informe el Poder Judicial no tenía información suficiente para responder esta pregunta. Por esta razón, se llevó a cabo un muestreo de 1.881 expedientes de seis materias jurisdiccionales, con el fin de aproximar una tipología de usuarios (véase la sección “Metodología”). El principal llamado de atención es que se encontraron vacíos de información que impiden conocer con certeza el perfil de las personas atendidas por el Poder Judicial. Por ejemplo, el 73% de los expedientes revisados no registra el nivel educativo de los involucrados, el 70% no consigna el lugar de trabajo y el 58% no tiene la dirección exacta<sup>9</sup>. Pese a estos faltantes, las variables básicas de sexo, edad, estado civil, ocupación y cantón sí constan en la gran mayoría de los casos, con lo cual se logró el objetivo de construir una tipología de usuarios.

## Gráfico 3.5

### Número de plazas en el Poder Judicial<sup>a/</sup>. 1990-2013



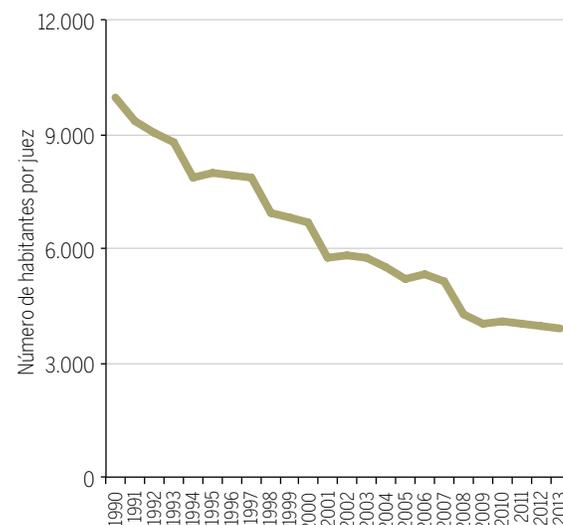
a/ En el período 1990-1997 se consideraron como jueces las plazas de alcalde y actuario. En los años 2001 a 2003 el resultado no incluye las plazas extraordinarias de juez. Dentro del grupo de plazas extraordinarias hay 827 que se concedieron en el 2008 al Programa de Seguridad Ciudadana, de las cuales 66 eran de juez.

b/ En la categoría “Fiscales” la información del período 1990-2002 se refiere a plazas ordinarias y la de 2003 en adelante tanto a plazas ordinarias como extraordinarias. En el período 1990-1997 se incluyen también las plazas de agentes fiscales.

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la Sección de Planes y Presupuesto del Departamento de Planificación del Poder Judicial.

## Gráfico 3.6

### Evolución del número de habitantes por juez. 1990-2013



Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la Sección de Planes y Presupuesto del Departamento de Planificación, Poder Judicial.

<sup>9</sup> Diversas medidas tomadas por el Poder Judicial (circulares, directrices, reglamentos, etc.) para que los funcionarios que reciben las demandas completen esta información no han tenido un impacto significativo para solventar los vacíos.

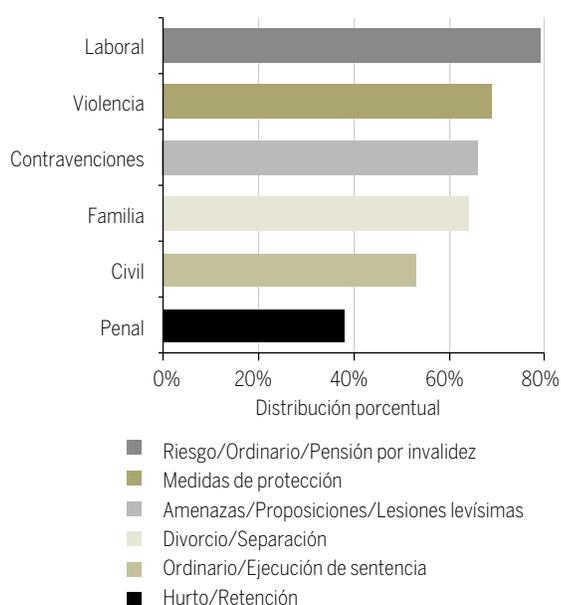
El ejercicio realizado permitió distinguir cuatro perfiles socioeconómicos de usuarios que varían según la jurisdicción. En las materias penal, laboral y contravencional hay más diversidad, pero prevalecen los hombres y los trabajadores de baja calificación. En las materias restantes sí hay grupos más definidos, que representan lo que podría llamarse “el usuario típico”.

Entre los usuarios de la materia civil predominan los hombres de edades mayores, casados o en unión libre y en empleos de alta calificación. Estas características son compartidas por la materia de familia, excepto por el hecho de que la usan tanto hombres como mujeres en edades de entre 30 y 50 años, es decir, no hay diferencias por sexo ni edad. En cambio, como es de esperar, en el ámbito de violencia doméstica el usuario típico es mujer y tiene rasgos que aumentan su vulnerabilidad: suelen ser jóvenes, la mitad están casadas o en unión libre y se dedican a labores del hogar; la otra mitad se desempeña mayoritariamente en ocupaciones no calificadas (cuadro 3.1).

Esta tipología también se asocia a patrones de demandas específicas. En todas las materias, con excepción de la civil y la penal, un máximo de tres tipos de solicitudes concentran más del 60% de los casos (gráfico 3.7).

### Gráfico 3.7

#### Composición de las demandas, según materia. 2012



Fuente: Mazzei, 2014.

### Cuadro 3.1

#### Perfiles de usuarios del Poder Judicial, según materia. 2012

Materia	Características de los usuarios
Civil	Mayor porcentaje de ocupaciones calificadas. Las edades más altas. En su mayoría son hombres, con altos porcentajes de casados o en unión libre.
Laboral, penal y contravenciones	Mayoría de hombres. Bajos niveles de calificación. No hay diferencias por sexo o estado civil.
Familia	Mayoría de casados o en unión libre. Alto nivel de calificación. No hay diferencias por sexo. Edades entre 30 y 50 años.
Violencia doméstica	Mayoría de mujeres. Mayor presencia de jóvenes. La mitad están casadas o en unión libre y se dedican a labores del hogar. La otra mitad, en su mayoría, se dedica a oficios que no requieren titulación.

Así por ejemplo, en el ámbito laboral casi el 80% de la demanda se focaliza en juicios ordinarios, de riesgos del trabajo y de pensiones, en tanto que en la jurisdicción de violencia doméstica el 69% de los asuntos corresponde a medidas de protección.

### Contexto inmediato del Poder Judicial en el sector justicia

Las transformaciones ocurridas en el sector justicia no fueron parte de la reforma judicial (véase la sección “Conceptos básicos”), pero sí la afectan profundamente, en algunos casos antecediéndola y en otros sobreponiéndose a ella. Fueron cambios institucionales que se dieron en la década de los ochenta, en respuesta a coyunturas y necesidades específicas. Este estudio no encontró evidencia de que existiera un programa diseñado de manera expresa para ligar ambos procesos.

Durante los años ochenta y principios de los noventa se crearon instancias y se promulgaron o reformaron leyes con el propósito de fortalecer la naturaleza técnica y la independencia del aparato judicial. Entre ellos se encuentran la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (1982), la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia (1982), la creación de la Defensoría de los Habitantes (1984) y de la Sala Constitucional (1989), la nueva Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (1994), los tribunales administrativos ambientales del Minae (1995) y la Comisión Nacional del Consumidor en el MEIC (1994).

De esta manera, antes de que el Poder Judicial iniciara un proceso sistemático de cambios en su organización, ya el sector institucional al que pertenece había experimentado transformaciones con la creación de nuevas entidades y el rediseño de las ya existentes. Aunque el análisis pormenorizado de este sector supera los objetivos de esta investigación<sup>10</sup>, en el siguiente apartado sí se profundiza en el surgimiento de la Sala Constitucional, por ser una de las innovaciones más relevantes en el sector justicia, que más adelante ayudará a comprender mejor algunos de los alcances de la reforma judicial.

### La Sala Constitucional y los orígenes de la reforma judicial

La creación de la Sala Constitucional ha tenido consecuencias trascendentales en la historia reciente del país, en el cuerpo de normas constitucionales, legales y administrativas que rigen el ejercicio de los derechos y libertades de las personas, en los modos de ejercer el poder político y en las relaciones entre ciudadanos e

PARA MÁS  
INFORMACIÓN SOBRE

#### FUNCIONAMIENTO DE LA SALA CONSTITUCIONAL DESDE 1990

véase Rodríguez (2003), Solano (2009) y el Compendio Estadístico del Vigésimo Informe, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

instituciones. Estos efectos han sido analizados por varios especialistas (Álvarez et al., 1997; Volio, 2000; Solís et al., 2000; Solano, 2009; Wilson y Handberg, 1998; Rodríguez, 2003; Wilson, 2009; Wilson y Rodríguez, 2006). En este apartado interesa reseñar sus repercusiones en la organización institucional, pues rápidamente este órgano se constituyó en el despacho más grande y dinámico del Poder Judicial, e inauguró una nueva modalidad de gestión. A continuación se comentan las tres áreas en las que ese impacto ha sido más visible.

En primer lugar, como se dijo antes, la Sala Constitucional incurrió en un nuevo modelo de funcionamiento. En respuesta a la elevada demanda que tuvo desde un inicio, incorporó medidas administrativas hasta entonces desconocidas en el quehacer judicial, como la gestión por procesos, la figura del administrador de despacho jurisdiccional –para relevar a los magistrados de tareas administrativas–, el nombramiento de letrados y letradas –profesionales en Derecho que redactan los borradores de las resoluciones, tanto de admisibilidad como de fondo–, la creación del primer Centro de Información y Jurisprudencia, el paso del expediente físico al electrónico y la votación electrónica. Este último mecanismo ha permitido reducir el tiempo para notificar un dictamen, de más de noventa a cinco días en promedio. Además, fue el primer despacho que brindó a las partes la posibilidad de realizar gestiones en línea y la primera Sala que dio seguimiento a sus sentencias a través de un sistema creado para tal efecto, en conjunto con el Programa Estado de la Nación y con el apoyo del Banco Mundial (Staton et al., 2013). Muchas de estas medidas luego fueron replicadas en otras oficinas, como los servicios administrativos comunes, la figura del administrador y la contratación de letrados.

Todas estas disposiciones le han permitido a la Sala Constitucional hacer frente a su alta carga de trabajo.

<sup>10</sup> Para obtener más información sobre la dinámica de creación de instituciones en el Estado costarricense puede consultarse el análisis de Alfaro y Ramírez (2011), sobre la base de datos de instituciones públicas de Centroamérica, elaborada para el *Cuarto Informe Estado de la Región* y disponible en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

Pese a que sus funciones son totalmente distintas –no es una sala de casación como las otras tres–, a manera de comparación puede mencionarse que sus expedientes son alrededor de diez veces más que los de las salas Primera, Segunda y Tercera vistas en conjunto (gráficos 3.8 y 3.9). A diferencia de las otras salas, la Constitucional no resuelve asuntos ya tramitados en otras instancias, sino que la gran mayoría de los casos que tramita ingresan por primera vez en sede jurisdiccional ante ese despacho. Un alto porcentaje de las causas se presenta sin asesoría legal, sobre todo en los recursos de amparo y de hábeas corpus. Además, esta oficina brinda atención al público las veinticuatro horas del día, todos los días del año.

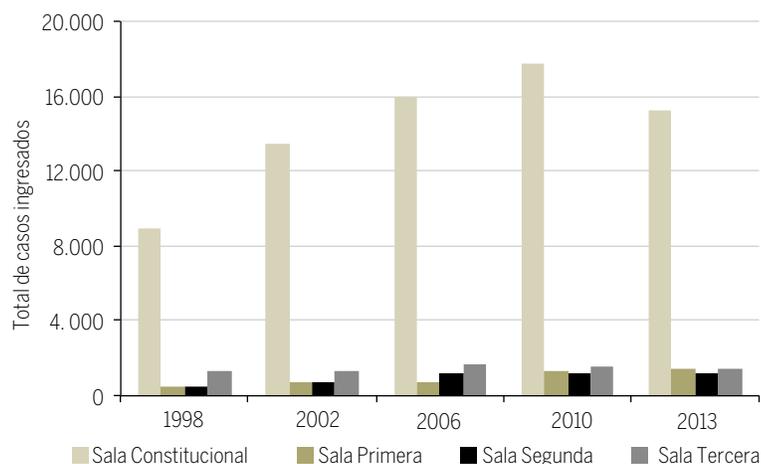
La segunda área en la que es evidente el impacto de la Sala Constitucional tiene que ver con el considerable aumento de plazas y recursos que ha tenido esa jurisdicción a lo largo de sus veinticinco años de existencia. En 2013 contaba con 136 funcionarios: siete magistrados y magistradas, 58 letrados, siete secretarías ejecutivas, un secretario de Sala, una administradora de Sala, un experto en Informática, un chofer para emergencias y personal de apoyo. Cada magistrado trabaja con seis letrados. Su estructura organizativa incluye las siguientes instancias: Oficina de Prensa, Oficina de Admisibilidad de Acciones y Consultas, Oficina de Admisibilidad de Hábeas Corpus y Amparos, Centro de Información y Jurisprudencia Constitucional<sup>11</sup>, Oficina de Administración y Oficina de Notificaciones. La Sala Tercera, que es la segunda con más personal, tiene 55 funcionarios, es decir, menos de la mitad. Por su parte, las salas Primera y Segunda cuentan con 43 y 34 colaboradores, respectivamente (gráfico 3.10).

En tercer lugar, la creación del tribunal constitucional implicó cambios en la toma de decisiones de la cúpula judicial. Por una parte, se amplió el número de integrantes de la Corte Suprema de Justicia (de 15 a 22) y, aun más importante, se añadió una instancia que revisa las resoluciones de esta última. Los magistrados de la Sala Constitucional son miembros de la Corte Plena, el órgano máximo del Poder Judicial, donde todos los jerarcas están en el mismo nivel. Sin embargo, la Sala puede conocer asuntos resueltos por la Corte o, en general, resoluciones de cualquier órgano del Poder Judicial, exceptuando las sentencias que dictan los tribunales cuya revisión en alzada es potestad de cada sala según la materia (artículo 30, inciso b, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional). De hecho, ha emitido fallos en contra de otras salas y de la misma Corte (Solano, 2009).

11 El Centro de Jurisprudencia Constitucional se creó en 1993. A partir de 2013 puso a disposición del público información sobre las líneas jurisprudenciales: qué se ha venido diciendo sobre un tema y si ha habido cambios de criterio. Para ello cuenta con datos sobre 43 temas y 800 subtemas. También se lleva registro de los votos salvados.

### Gráfico 3.8

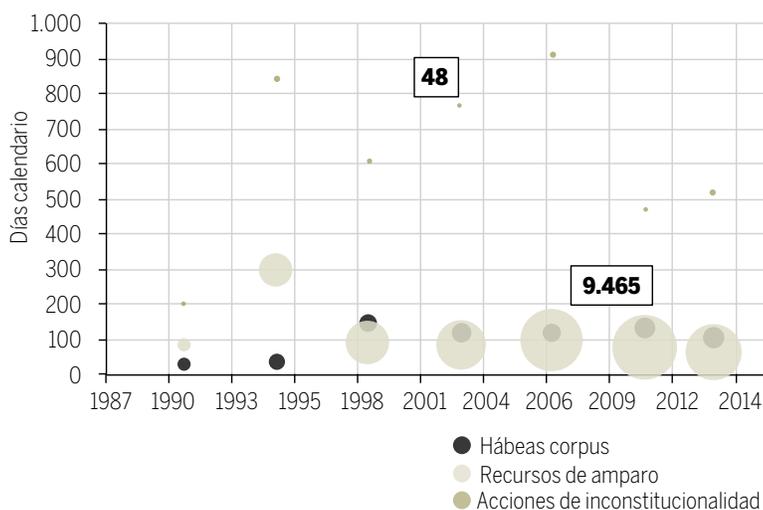
#### Casos ingresados a las salas del Poder Judicial. 1998-2013



Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios de Estadísticas Judiciales 1998-2013.

### Gráfico 3.9

#### Duración promedio de los recursos resueltos en la Sala Constitucional por el fondo con o sin lugar según tipo de asunto<sup>a/</sup>. 1990-2013

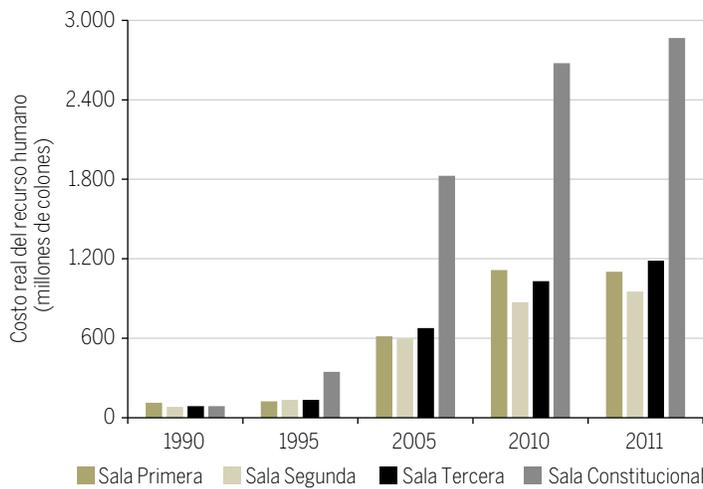


a/ El tamaño de los círculos muestra la proporción de recursos resueltos; las etiquetas indican las cantidades mínima y máxima registradas.

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2014b.

### ► Gráfico 3.10

#### Costo real del recurso humano, según sala. 1990-2011 (base 2006=100)



Fuente: Elaboración propia con información del Departamento de Planificación del Poder Judicial.

En ocasiones los mismos magistrados se restringen en el ejercicio de sus potestades como miembros de la Corte Plena, inhibiéndose de votar asuntos del gobierno judicial cuando consideran que la decisión puede dar origen a una acción ante el tribunal constitucional. Incluso estos funcionarios tienen menor presencia en las comisiones temáticas del Poder Judicial; de acuerdo con los registros de la Unidad de Archivo de la Secretaría General de la Corte, de un total de 113 comisiones y subcomisiones, únicamente en trece participa algún magistrado o magistrada de la Sala Constitucional.

Si bien la jurisdicción constitucional no varió las competencias de otras salas, en algunos casos sí afectó su funcionamiento. Por ejemplo, durante un tiempo la Sala Tercera vio incrementado su volumen de trabajo al tener que resolver las consultas preceptivas en todos los asuntos en que se alegara violación del debido proceso<sup>12</sup>. Asimismo, a raíz de la promulgación del Código Procesal Contencioso Administrativo, la Sala ha señalado que las querrelas contra la Administración Pública no son de su competencia. Esta parece ser la razón por la cual en los últimos cinco años se registra un leve descenso en el ingreso de asuntos a la Sala Constitucional y un aumento en la Sala Primera.

En síntesis, la creación de la Sala Constitucional debe analizarse en el más amplio contexto de las reformas implementadas en el sector justicia a lo largo de la década de los ochenta y principios de los años noventa. Este es quizá el cambio más profundo que ha tenido la administración de justicia en la historia reciente del país. Un ángulo poco estudiado es el de las innovaciones en materia de gestión de despachos y administración de enormes volúmenes de trabajo, dos de los objetivos centrales de las transformaciones impulsadas a partir de 1990.

### Resultados de la investigación

En el contexto de la transformación del sector justicia y, concretamente, en una época de expansión de los recursos del Poder Judicial, en la década de los noventa empezó la reforma judicial. Lo acaecido en los últimos veinte años no fue un proceso continuo y sistemático, sino un conjunto de cambios. En este apartado se analizan los principales hitos de esa dinámica, distinguiendo tres olas reformistas y examinando los planteamientos iniciales, la evolución y los alcances de cada una de ellas. Como se explicó anteriormente, cada ola tiene un liderazgo y unas características propias, y está concentrada en pocos temas prioritarios, aunque pueda tener muchos temas secundarios.

#### Las olas reformistas en el Poder Judicial

La reforma judicial efectuada en Costa Rica no partió de un “plan maestro” que estableciera una ruta crítica, con sus responsables, metas y recursos asociados. No existe a nivel nacional un concepto claro, consensuado, unánime, expresado en forma escrita o divulgado de algún otro modo, que explique qué se entiende por “la reforma” o “la modernización judicial”. Aunque desde hace más de veinte años se habla de este proceso, las transformaciones no han sido continuas y sistemáticas, sino que en ciertos períodos han tenido más avances que en otros y, con el tiempo, sus objetivos y proponentes han ido cambiando. Es por ello que este apartado se titula “las olas reformistas”, haciendo alusión a momentos específicos en los que el proceso ha mostrado mayor dinamismo.

Como resultado de una sistematización de hitos que generaron cambios institucionales, este capítulo enmarca la reforma en tres “olas”, que en sus inicios tuvieron cierto orden cronológico, pero que también se traslaparon entre sí (cuadro 3.2).

La primera ola reformista (1993-2002) enfatizó en la modernización legal y administrativa del gobierno judicial. Se ha marcado su inicio en 1993 por la confluencia

<sup>12</sup> Esto se dejó de hacer años después, por una sentencia de la misma Sala Constitucional.

## ▮ Cuadro 3.2

### Olas reformistas del Poder Judicial

Ola	Período	Hitos de inicio	Actores	Temas principales
Primera	1993-2002	Primer y Segundo Congresos de Administración de la Justicia I y II Primer y segundo proyectos Corte-AID Justice Sector Improvement Project Primer préstamo Corte-BID	Presidencia de la Corte y Unidad Ejecutora	Gestión de despachos Gobierno judicial Reforma penal Resolución alterna de conflictos
Segunda	2000-2008	Primer Plan Quinquenal del Poder Judicial Talleres de funcionarios judiciales Segundo préstamo Corte-BID	Presidencia de la Corte, Unidad Ejecutora y comisiones de trabajo	Gestión en órganos auxiliares Implementación de la reforma penal (oralidad) Acceso a la justicia (equidad de género)
Tercera	2007 a la actualidad	Segundo Plan Quinquenal del Poder Judicial	Presidencia de la Corte y comisiones internas de trabajo	Acceso a la justicia (grupos vulnerables) Implementación de la reforma penal (oralidad) Transparencia Justicia restaurativa Evaluación de desempeño

Fuente: Elaboración propia con base en Londoño y Feoli, 2014.

de varios hitos: el Primer Congreso de Administración de la Justicia y la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley de Carrera Judicial. Además, los esfuerzos de este período contaron con el apoyo de organismos internacionales (Banco Mundial, PNUD), especialmente a partir de la firma del primer préstamo del BID (1994). Se buscó la modernización e informatización de los despachos, la descentralización del gobierno judicial, la reforma penal y la instauración del mecanismo de resolución alterna de conflictos (RAC). La ola terminó al final de la década de los noventa, cuando ya se habían puesto en marcha los principales objetivos (gestión integrada de los despachos, reforma del Código Procesal Penal, creación del Consejo Superior y publicación del Reglamento de la Carrera Judicial), se discontinuó la organización de los congresos nacionales y concluyó el primer Programa de Modernización del Poder Judicial.

La segunda ola (2000-2008) se inauguró con una serie de acontecimientos ocurrida entre 2000 y 2002 que cambió la dirección de los esfuerzos reformistas y le dio un nuevo impulso: se presentó el Primer Plan Quinquenal del Poder Judicial, se realizaron varios talleres de funcionarios y comenzó a ejecutarse el segundo presta-

mo Corte-BID. Se continuó con la modernización de la gestión institucional, pero esta vez tomando en cuenta a los órganos auxiliares, se empezó a avanzar en la implementación de la reforma penal –oralidad– y se incluyó el tema de equidad de género como componente del eje de acceso a la justicia. El cierre de esta segunda ola se sitúa alrededor del 2008, tanto porque surgieron nuevos temas y liderazgos, como porque se institucionalizaron los principales temas de esta fase, con la puesta en marcha del proyecto “Oralidad y Moderna Gestión”, la creación de los tribunales de flagrancia y la Secretaría de Género. Si bien los fondos del segundo convenio Corte-BID se extendieron hasta 2012, en los últimos años los esfuerzos se concentraron en los proyectos iniciados en los años previos, con un menor dinamismo reformista y más orientados a administrar las transformaciones; por eso el período de la segunda ola no corresponde estrictamente al plazo del préstamo.

La tercera ola (de 2007 hasta la actualidad) partió con el Segundo Plan Quinquenal, para cuya elaboración se realizó una extensa consulta dentro y fuera del Poder Judicial, y dio paso al funcionamiento de varias comisiones de trabajo y proyectos piloto, que instauraron una nueva modalidad de gestión de las reformas.

Para entonces la mayoría de los grandes componentes de la segunda ola ya se había materializado (al menos en una primera etapa) y había grupos internos que presionaban por incorporar temas adicionales: transparencia y rendición de cuentas, justicia restaurativa, evaluación del desempeño y, de nuevo, acceso a la justicia, pero esta vez para grupos vulnerables (adultos mayores, víctimas, personas con discapacidad, migrantes, refugiados). En esa línea, es difícil ubicar el fin de esta ola, pues aunque se ha aprobado un conjunto de políticas institucionales en estas áreas específicas, como el proyecto “Gestión Integral de Calidad y Acreditación” (GICA), el plan piloto para la evaluación del desempeño en la función jurisdiccional y la política de igualdad de género, muchas están aún por implementarse o extenderse a todos los despachos, y ni los temas ni los mecanismos de ejecución han perdido vigencia. Prácticamente todos los asuntos de la tercera ola han sido incorporados en el Tercer Plan Quinquenal (2013-2017), por lo que se puede afirmar que el proceso aún está en marcha.

Más recientemente están surgiendo nuevos temas, como la participación de la sociedad civil, la cooperación horizontal con otras agencias del Estado y, desde el escenario internacional, el concepto de gobierno abierto judicial<sup>13</sup>.

Vistas en conjunto, cada ola tuvo sus propias características y sus propios objetivos, pero también heredó los problemas no resueltos en la fase anterior, lo cual complicó la gestión del proceso de cambio (diagrama 3.1). Por este motivo la tercera ola, en particular, ha tenido un perfil más difuso. Además cabe señalar que, si bien todos estos esfuerzos contaron con apoyo internacional, las reformas acometidas 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 consonantes con los objetivos planteados desde lo interno.

### Importancia de la cooperación internacional

En muchos países de América Latina la cooperación internacional fue clave para el financiamiento de los proyectos de reforma judicial<sup>14</sup>. Sin embargo, en Costa Rica no tuvo los propósitos, alcances y contenidos que

en otros lugares, aunque en algunos casos las acciones específicas impulsadas fueron similares. Por un lado, el país contaba con una estabilidad democrática de larga data en la región y el sistema de administración de justicia tenía garantizada su independencia política y funcional. Por otro lado, el Poder Judicial tenía un proceso maduro de gradual institucionalización (véase el capítulo 2) y una plataforma de capacidades superior a la de otras naciones.

Dicho lo anterior, es difícil precisar la influencia real que ejercieron los organismos externos en Costa Rica. Para profundizar en este tema fue necesario recurrir a memorias institucionales y a entrevistas con personas que se desempeñaban como funcionarios judiciales en esa época. Se sabe que la participación de las agencias internacionales comenzó en la década de los ochenta, pero la información no está bien documentada. En aquel momento fundamentalmente se recibió ayuda de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid, por su sigla en inglés, o AID) para la contratación de consultores durante el proceso de organización de la Sala Constitucional, en 1989 (E<sup>15</sup>: Jones, 2014). También se firmó el “Justice Sector Improvement Project-II” en 1993. Varios proyectos auspiciados por esta agencia han continuado a lo largo del período de estudio de este capítulo, a través de la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (Conamaj). Por otro lado, el PNUD financió el Primer Congreso de la Administración de Justicia y el proceso de consulta asociado a este.

Costa Rica y Chile se mencionan en la literatura especializada como dos países donde los actores externos estimularon y financiaron las reformas, pero participaron menos en la definición de las agendas por desarrollar. En sentido inverso, en naciones donde solo unos cuantos actores locales débiles tomaron parte en el proceso, la intervención internacional se valió de diversos mecanismos de presión para imponer el tema en la agenda pública y luego adquirir cierto protagonismo en la ejecución, como ocurrió en la mayor parte de Centroamérica (Pásara, 2013).

Muchas de las modificaciones experimentadas por el Poder Judicial costarricense comenzaron a gestarse antes de la llegada de los fondos del BID, en 1996. Así sucedió,

13 Este concepto es promovido en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), una iniciativa internacional voluntaria y multisectorial a la que Costa Rica se adhirió en 2012, cuyo objetivo es impulsar compromisos de los gobiernos con la transparencia, el empoderamiento de los ciudadanos, la lucha contra la corrupción y el aprovechamiento de las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernabilidad (<http://www.opengovpartnership.org/>).

14 En la década de los ochenta la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid o AID) financió por primera vez un proyecto de reforma judicial, en El Salvador. Se calcula que en el último cuarto de siglo la región centroamericana recibió más de 2.000 millones de dólares en cooperación para el sector justicia. Entre 1992 y 2011 el Banco Mundial desembolsó 305 millones de dólares y el BID cerca de 1.205 millones, lo que convirtió a estos organismos en las principales fuentes de ingresos de muchos poderes judiciales. Otros aportes provinieron de Alemania, España y los países nórdicos (Pásara, 2013).

15 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 y comunicaciones personales” de la bibliografía de este capítulo.

## Diagrama 3.1

### Cronología de hitos de las reformas judiciales

1992	I Congreso de la Administración de Justicia			
1993	I Programa de Resolución Alternativa de Conflictos	Ley de Carrera Judicial	II Proyecto de Mejora del Sector Justicia Corte-Usaid	Ley Orgánica del Poder Judicial
1995	II Congreso de Administración de la Justicia	I Programa de Modernización Corte-BID		
1996	Megadespacho Goicoechea			
1997	Ley de Reorganización Judicial			
1998	Reforma al Código Procesal Penal			
1999	Reglamento Carrera Judicial			
2000	Plan Quinquenal 2000-2005	Programa Cero Papel	Mejora tecnológica	Fortalecimiento de los órganos auxiliares
2001	Jueces conciliadores	Comisión de género		
2002	II Programa de Modernización			
2005	Secretaría de Género	II Préstamo Corte-BID		
2007	Proyecto Oralidad y Moderna Gestión	Centro de Conciliación	Plan Quinquenal 2007-2012	Comisión de Evaluación de Desempeño
2008	Tribunales de Flagrancia	Política adultos mayores	Secretaría Técnica de Ética y Valores	Política discapacitados
2009	Oficina de Atención a Víctimas			
2010	Sistema de Gestión de Despachos	Política migrante y refugiado	Sistema Nacional de Calidad y Acreditación para la Justicia	Política adolescentes, niñas y niños
2011	Justicia restaurativa	Política de diversidad sexual	Plataforma Integrada de Servicios de Atención a la Víctima	
2013	Política institucional de equidad de género			

Nota: El color de las letras indica a qué ola pertenece el hito.

- Primera ola
- Segunda ola
- Tercera ola

por ejemplo, con la creación de la Sala Constitucional (1989) y de la Escuela Judicial, así como con la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley de Carrera Judicial (ambas de 1993). Asimismo, en 1985 Usaid había apoyado la creación de la Conamaj<sup>16</sup>.

A mediados de la década de los ochenta, el Centro de Administración de Justicia de la Universidad Internacional de la Florida realizó una evaluación del sector justicia de Costa Rica, con el auspicio del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (Ilanud) y el Proyecto Regional de Administración de Justicia de Usaid. Con base en ese estudio, en 1988 se suscribió el acuerdo de asistencia entre Costa Rica y Estados Unidos para desarrollar el “Proyecto de mejoramiento del sector de justicia” (Usaid, proyecto 515-0244 y sus anexos), cuyo propósito fue consolidar y modernizar el sistema mediante el fortalecimiento de tres áreas de importancia, entre las cuales estaba el registro de información actualizada sobre jurisprudencia, doctrina y legislación vigente (Hess y Quesada, 2000).

Otra modalidad de vinculación internacional son los eventos en que participan funcionarios judiciales de diversos países, y en los cuales se comparten ideas y buenas prácticas que luego se promueven o adaptan al caso costarricense. La orientación de esas influencias y sus mecanismos de transmisión constituyen un área de investigación pendiente. Uno de los espacios principales para estos intercambios ha sido la Cumbre Judicial Iberoamericana (Cejib), celebrada por primera vez en Madrid en 1990 y que se ha mantenido como punto de encuentro para las Cortes Supremas y los Consejos de la Judicatura de las naciones iberoamericanas, con diecisiete ediciones realizadas desde entonces. Algunas de las reformas efectuadas en Costa Rica coinciden temática y temporalmente con los resultados de la Cejib, o los llamados “hijos de la Cumbre”, es decir declaraciones, comisiones o estructuras que han surgido de estos procesos y que luego adquieren sus propias dinámicas (Comisión de Género y Acceso a la Justicia, E-Justicia, Justicia Medioambiental, Calidad de la Justicia)<sup>17</sup>.

Más recientemente, según los registros de la Oficina de Cooperación Internacional del Poder Judicial (creada en 2010), la mayor parte de la ayuda internacional consiste en cursos y actividades financiadas por organismos externos –cursos, posgrados, seminarios– dentro y fuera del país. Otro tipo de aporte son las donaciones, en especial para la adquisición de equipos. Los principales

cooperantes en el rubro de donaciones son Estados Unidos y Canadá, mientras que en materia de capacitación destacan Colombia y España. Con la información disponible es difícil relacionar cada uno de estos aportes con los lineamientos de la reforma judicial, para determinar si responden a la planeación estratégica o más bien a la oferta de los cooperantes.

En síntesis, la exploración realizada sobre este tema, aunada al estudio de los orígenes de la reforma, sugieren que la cooperación internacional no fue el factor decisivo en la parte sustantiva del proceso –a diferencia de otros países de la región, que debieron reconstruir su institucionalidad luego de sufrir conflictos bélicos, como El Salvador y Guatemala– aunque sus aportes, tanto financieros como de ideas e incentivos, sí constituyeron una plataforma para echarlo a andar. Como se verá en los siguientes apartados, en las tres olas reformistas el factor externo tuvo una presencia constante.

### Primera ola reformista (1993-2002): reforma legal y penal, reorganización administrativa y gobierno judicial

La primera ola de reformas en el Poder Judicial comenzó alrededor de 1993, con la convergencia de varios hitos. Por un lado, se realizó la convocatoria y el proceso de consulta del Primer Congreso de la Administración de Justicia, organizado por la Comisión de Modernización del Poder Judicial (creada en 1992) y auspiciado por el PNUD. La Memoria de ese Congreso se convirtió en el diagnóstico necesario para iniciar la reforma (véase definición en el apartado “Conceptos básicos”) y alimentó el subsiguiente Programa de Modernización, que se financió en buena parte con el préstamo Corte-BID (1996). En 1993 también entraron en vigencia la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley de Carrera Judicial, cuya implementación fue uno de los temas de esta etapa.

Sin embargo, los orígenes de este primer impulso son variados y se remontan a mediados de los años ochenta. El Convenio Poder Judicial-Usaid planteó la modernización e impulsó los cambios legales que la harían posible. Anteriormente, las modificaciones en materia judicial solían ser normativas (en áreas como la materia procesal civil y la jurisdicción constitucional) y la Corte era bastante estable como organización. Lo que marcó el paso de reformas normativas a reformas en la organización y la estructura institucional fueron la Comisión de Narcotráfico de la Asamblea Legislativa y su informe de 1989:

<sup>16</sup> Usaid también apoyó otras instancias de este tipo en toda América Latina, entre ellas la Comisión para la Reforma del Sistema de Justicia de Honduras (1986), la Comisión Nacional de Reforma y Modernización del Poder Judicial de Bolivia (1990) y la Comisión Coordinadora para la Reforma del Sector Justicia de El Salvador.

<sup>17</sup> Los resultados de la Cejib pueden consultarse en <[http://www.cumbrejudicial.org/web/guest/resultados\\_de\\_cumbre](http://www.cumbrejudicial.org/web/guest/resultados_de_cumbre)>.

esa fue la primera vez en la historia reciente en que se involucró a miembros del Poder Judicial en un escándalo político que tuvo amplia difusión pública. A partir de ese hecho, la Corte comenzó el proceso de apertura hacia la sociedad. En 1990 su Presidente anunció la intención de “sacar al Poder Judicial a la calle”, en un esfuerzo que incluyó atención a la prensa y visitas a escuelas. En 1992 otros actores de los poderes Ejecutivo y Legislativo asumieron el discurso de la reforma judicial, como los entonces ministros Odio Benito (de Justicia) y Vargas Pagán (de Planificación) y sus manifestaciones tuvieron eco en donantes como el PNUD y Usaid. De este modo se establecieron las condiciones propicias para el inicio de la primera ola reformista (E: París, 2015).

Todos estos antecedentes sirvieron de base para elaborar el Primer Programa de Modernización de la Administración de Justicia, conocido como proyecto Corte-BID, cuyo objetivo general fue “apoyar al país en la consolidación de un sistema jurídico más equitativo, accesible y previsible, que permita reducir el retraso y la congestión judicial” (Anexo A de la Ley 7496, de 3 de mayo de 1995). La Comisión de Modernización del Poder Judicial y la Unidad Ejecutora del préstamo asociado al proyecto Corte-BID, en estrecha coordinación con la Presidencia de la Corte del período 1990-1999 –encabezada por el magistrado Cervantes Villalta– y la recién fundada Dirección Ejecutiva (1995), funcionaron como la plataforma desde la cual se impulsó y coordinó la mayoría de las intervenciones de ese período.

Por el alcance general de los cambios introducidos en esta década, gran parte de ellos se concretó en las etapas siguientes. No obstante, se considera que la primera ola terminó a inicios del presente siglo (entre 2000 y 2002) cuando la normativa en torno a los objetivos planteados había sido aprobada e implementada, al menos en su fase inicial o piloto, y además concluyó el proyecto Corte-BID. La evaluación externa que se contrató para valorar los resultados de ese préstamo constituye una de las pocas aproximaciones a una medición del impacto de las reformas, y cierra un ciclo de objetivos específicos. Alrededor de esos años también hubo un cambio en la Presidencia de la Corte, con la llegada del magistrado Mora Mora (período 1999-2013) y un relevo generacional en varios puestos de magistrados. Un grupo distinto de gestores empezó a plantear nuevos temas y agregar objetivos en los ámbitos ya incluidos en el proceso de modernización.

Sin pretender exhaustividad, en los siguientes apartados se desarrollan los principales temas abordados en la primera ola reformista: modernización del marco legal, cambios en la gestión de los despachos, gobierno judicial y resolución alterna de conflictos.

### El marco legal de la “reforma judicial”

En el período de la primera ola reformista se aprobaron los tres instrumentos normativos más importantes que rigen la administración de justicia hasta hoy: la Ley Orgánica del Poder Judicial (la anterior era de 1937), la Ley de Carrera Judicial y la Ley de Reorganización Judicial.

La nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, promulgada en 1993, creó el Consejo Superior, las comisiones y la Dirección Ejecutiva, con el propósito de desconcentrar la toma de decisiones de la Corte Suprema (como se verá más adelante). Por su parte, la Ley de Carrera Judicial (nº 7338), aprobada ese mismo año, introdujo un nuevo capítulo al Estatuto del Servicio Judicial y, con ello, marcó un hito en la judicatura: se cambió el sistema de nombramientos, se eliminó la revisión de contratos cada cuatro años por parte de la Corte y se dio estabilidad a un gran número de jueces interinos. Además se demostró la capacidad de reforma de la institución, pues en la búsqueda de estabilidad laboral a la vez se protegía un valor esencial para la administración de justicia: la independencia interna y externa de los jueces. El Estatuto tiene mecanismos para evitar persecuciones internas y marca “un antes y un después” para los operadores judiciales (E: Chirino, 2015). El tema pendiente es la evaluación de desempeño, es decir, se logró estabilidad, pero sin rendición de cuentas (E: Villanueva, 2015).

La Ley de Reorganización Judicial (nº 7728, aprobada en 1997 y vigente desde el 1 de enero de 1998) modificó el ordenamiento jurídico penal y, a la vez, renovó la organización y la asignación de competencias de las oficinas judiciales. Para ello reformó parcialmente la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de Tránsito y el Código Procesal Penal, y derogó otras leyes y artículos.

Posteriormente se han dado ajustes parciales que sustentan el proceso de cambio, pero no apuntan a una transformación integral del marco jurídico del Poder Judicial, como sí lo hicieron las tres leyes antes comentadas. En 2010 una comisión interna redactó un proyecto de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial y la respectiva reforma constitucional; sin embargo, el documento no ha sido aprobado por la Corte Suprema y, por tanto, no se ha presentado a la Asamblea Legislativa.

### La carrera judicial

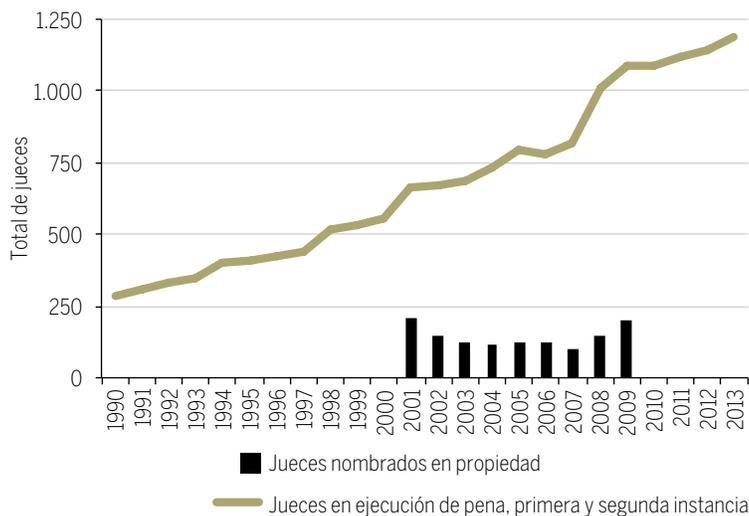
Según se lee en su artículo 66, la Ley de Carrera Judicial tuvo el propósito de regular, por medio del concurso de antecedentes y de oposición, el ingreso, los traslados y los ascensos de los funcionarios que administran justicia, desde los cargos de menor rango hasta los de más alta jerarquía (con excepción de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia). No obstante, su reglamentación tuvo que esperar. En 1999, seis años después de

la promulgación de la Ley, un estudio realizado por el Programa Estado de la Nación constató que la Corte Plena seguía teniendo amplias potestades para nombrar a los jueces, y concluyó que ello minaba el principio de independencia judicial (PEN, 2001).

La carrera judicial fue reglamentada a finales de la década de los noventa. Se introdujeron los exámenes de oposición, que dotaron de mayor objetividad el nombramiento de los jueces. Antes de esa fecha, aunque se podía alcanzar una plaza en propiedad –requisito básico del principio de independencia judicial (Pásara y Feoli, 2013)–, cada cuatro años debía hacerse una renovación, en una suerte de reelección efectuada de manera discrecional por la Corte Plena. Esos procesos, que se hacían durante el mes de mayo, eran conocidos como “los mayos negros” en la jerga de los jueces (E: Alvarado, Fernández y Viquez, 2014). La inestabilidad que generaba esta práctica fue uno de los principales motivos para la creación de la carrera judicial.

### Gráfico 3.11

#### Número de jueces en ejecución de pena en primera y segunda instancia y jueces nombrados en propiedad. 1990-2013<sup>a/</sup>



a/ En el período 1990-1997 se consideran también las plazas de alcalde y actuario. En el período 1990-2000 solo se contemplan las plazas ordinarias y del año 2001 en adelante se contabilizan tanto las ordinarias como las extraordinarias. En los datos de 2008 están incluidas 66 plazas de juez (que no aparecen en el Presupuesto) que fueron cedidas con carácter extraordinario al Programa de Seguridad Ciudadana del Poder Judicial.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Sección de Planes y Presupuesto, del Departamento de Planificación del Poder Judicial.

Desde su reglamentación, se han reportado notables avances en la aplicación de la Ley de Carrera Judicial. Entre 2000 y 2009 se nombró a 1.285 jueces mediante el procedimiento de concurso y oposiciones (gráfico 3.11). El 44% correspondió a plazas de juez 1<sup>18</sup>, cuya distribución por materia tiene una marcada concentración en jueces mixtos y penales (70% de las plazas; PEN, 2011a).

La estabilidad laboral que se alcanzó con esta reforma no fue acompañada de un sistema de evaluación del desempeño de los operadores de justicia. Este es ahora el desafío que enfrenta el conglomerado judicial, como se verá en la sección “Fronteras de la modernización judicial”.

Los criterios de selección del personal establecidos por la Ley de Carrera Judicial constituyen condiciones ex ante que favorecerían la contratación de personal más calificado. Sin embargo, también es necesario examinar otros temas correlativos, como la evolución de los procesos de capacitación interna dirigidos al fortalecimiento del recurso humano ya existente. El Poder Judicial cuenta con un órgano responsable de esa tarea, la Escuela Judicial, creada a inicios de los años ochenta. En 2013 laboraban en esta dependencia cincuenta personas y en los últimos cuatro años su financiamiento ha representado cerca de un 0,5% del presupuesto total de la institución. En el período 1990-2014 la Escuela realizó cientos de actividades: solo entre 2010 y 2013 se impartieron 654 cursos, enmarcados en cuatro programas: Formación Básica, Especialización, Actualización y Extensión (Poder Judicial, 2014b).

En respuesta a reiterados cuestionamientos públicos sobre la deficiente preparación de los profesionales en Derecho para ejercer la actividad jurisdiccional, en 2010 la Escuela empezó a impartir el curso “Formación inicial para aspirantes a la judicatura”. Este programa consiste en un año de adiestramiento para funcionarios que aspiran al puesto de juez 1 genérico y da prioridad a aquellos que no tienen experiencia previa en la función judicial. Los participantes reciben un subsidio mensual por tomar el curso. El resultado del programa se pondera con el examen teórico del concurso por una plaza de juez y, además, se equipara a una especialización universitaria dentro de ese mismo proceso. Sin embargo, esta formación básica aún no es requisito para ocupar el cargo, como sí ocurre en otros países. A cinco años de su inicio, está pendiente realizar una evaluación del impacto de este programa y, con base en ello, tomar decisiones sobre el aumento de su cobertura.

18 Esta categoría incluye a los jueces de las siguientes áreas: contravencional, civil de hacienda y asuntos sumarios, trabajo de menor cuantía, pensiones alimentarias, tránsito, civil de menor cuantía y juez genérico.

En general, la información disponible no permite conocer cuál ha sido el efecto de la capacitación brindada por la Escuela Judicial, en términos de su cobertura con respecto al total de los funcionarios y su contribución al logro de una justicia más pronta y cumplida.

Un tema pendiente de revisión es la calidad de la formación que brindan las facultades de Derecho del país. Al recibir oferentes en sus procesos de reclutamiento, el Poder Judicial no aplica ningún tipo de filtro según la universidad, ni tampoco exige requisitos que garanticen la calidad de las casas de enseñanza, como por ejemplo la acreditación de sus carreras<sup>19</sup>, pues ello podría generar un trato discriminatorio y, por ende, inconstitucional. En cualquier caso, dado que, como señala Pásara (2013), “la mayoría de autores que han examinado el tema desde la perspectiva del funcionamiento de la justicia, creen advertir que la actual carencia de calidad de la enseñanza del derecho corresponde a un deterioro, que se halla ligado a la masificación en las universidades públicas y el surgimiento desbocado de numerosas universidades privadas”, se plantea el problema del control de la calidad de los graduados y la entidad a la que le corresponde ejercerlo (recuadro 3.1).

### Modernización de los despachos

La reorganización de los despachos judiciales ha sido el cambio más profundo impulsado hasta el momento en los más de veinte años de reformas. La Ley de Reorganización Judicial dio sustento jurídico al nuevo modelo de gestión, conocido popularmente como “megadespachos”<sup>20</sup>. Este busca la especialización de los despachos de modo que los jueces puedan enfocarse en funciones sustantivas y no en tareas administrativas. Según la materia, los juzgados se agrupan en un solo edificio y comparten servicios como notificaciones, citaciones y tesorería, así como el número único de expediente. Para ello son dotados de infraestructura, redes de cómputo y sistemas automatizados de gestión.

Después de catorce años de operación, no hay consenso sobre el impacto de esta forma de organización. Se han realizado algunas valoraciones, pero en su mayoría son documentos parciales y de manejo interno de la Corte, que no responden a una metodología de evaluación. Cuando el modelo tenía tan solo un par de años en funcionamiento, una comisión de magistrados recomendó eliminar los “megadespachos”, por estimar que

### Recuadro 3.1

#### Procedencia de los jueces del Poder Judicial, según la universidad donde obtuvieron el título

Según datos de la Escuela Judicial, la mayoría de las 1.224 personas que desempeñaban el cargo de jueces en 2013 se graduaron en veintinueve universidades privadas (74,4%). Aunque en términos absolutos la Universidad de Costa Rica es la que más profesionales aporta al Poder Judicial (439), su participación representa un 35,6% del total de jueces. La procedencia de centros privados disminuye conforme aumenta la categoría de juez (cuadro 3.3).

Los estudios de posgrado son frecuentes en la judicatura. Estos agregan hasta cinco puntos en la calificación de las y los aspirantes a una plaza de juez. En teoría, como es obvio, una mayor formación redundaría en un recurso humano más calificado. Siempre considerando los 1.224 jueces existentes en 2013, los datos indican que un 15,5% de ellos tiene alguna especialidad, obtenida sobre todo en la Universidad de Costa Rica. Además, cerca del 50% de estos funcionarios cuenta con una maestría; la mayoría de ellos egresó de la Maestría en Administración de Justicia de la Universidad Nacional, que se imparte desde hace varios años en el marco de un convenio entre ese centro de estudios y el Poder Judicial. La oferta de maestrías en el país incluye 227 programas de universidades privadas, 299 de universidades públicas y 12 de universidades extranjeras. Los jueces de las categorías 3 y 4 son los que ostentan más maestrías.

En el nivel académico más alto (doctorado), la Universidad Escuela Libre de Derecho es la que más títulos ha otorgado, pues de ella egresaron 19 de los 41 jueces con grado de doctores, es decir, un 46% (Londoño y Feoli, 2014). En general, el personal con esta característica representa menos del 4% del total de jueces.

eran poco eficientes, no daban la atención debida a los usuarios y atrasaban el trámite de los expedientes por su alto volumen de trabajo, pese a que contaban con espacios físicos adecuados.

También se ha reportado que el modelo tiene una imagen negativa entre los funcionarios y los usuarios,

19 Cabe señalar que hasta el 2014 solo una carrera de Derecho estaba acreditada en el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (Sinaes).

20 El término “megadespachos”, que se emplea de manera informal, inicialmente tuvo una connotación negativa, pues se usaba para criticar esta modalidad de trabajo. En este Informe se utiliza sin ningún tipo de valoración, y tan solo con el fin de brindar facilidad al lector que está familiarizado con esta expresión y no tanto con el nombre oficial “Nuevo modelo organizativo Goicochea”. El término incluso se usa en informes de la Corte y su Departamento de Planificación. Cabe advertir, sin embargo, que en el Poder Judicial no existe una definición formal y, por ende, no hay estándares en cuanto al número de jueces y casos, así como al tipo de servicios compartidos, a partir de los cuales una oficina se puede catalogar como “megadespacho”.

### ► Cuadro 3.3

#### Jueces según universidad donde obtuvieron la licenciatura, por tipo de plaza obtenida. 2013

Universidad	Juez 1	Juez 2	Juez 3	Juez 4	Juez 5	Supernumerario	Total
Universidad de Costa Rica	60	20	150	163	31	18	442
Universidad Federada de Costa Rica	34	17	51	25	0	12	139
Universidad Autónoma de Centro América	16	8	44	39	5	5	117
Universidad de San José	31	6	41	25	1	9	113
Universidad Escuela Libre de Derecho	25	8	28	19	0	13	93
Universidad Politécnica	15	4	15	6	0	2	42
Otras <sup>a/</sup>	76	11	78	29	2	24	220
No se indica	16	1	15	14	2	3	51
<b>Total</b>	<b>273</b>	<b>75</b>	<b>422</b>	<b>320</b>	<b>41</b>	<b>86</b>	<b>1.217</b>

a/ Suma de 16 universidad privadas.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Escuela Judicial.

pues se generaron grandes expectativas y, a la postre, no se obtuvo el resultado esperado (Chacón et al., 2007). Entre las causas que se mencionan están la falta de herramientas para la evaluación de desempeño y una inadecuada planificación de las acciones. Además se reclama que no se desarrollaron procesos de sensibilización y capacitación para los grupos que serían afectados por los cambios. En la sesión 37-08 de la Corte Plena, celebrada el 27 de octubre de 2008, se creó la Comisión de Reorganización de Despachos Judiciales, para que analizara las distintas formas de gestión de las oficinas; sin embargo, en la presente investigación no se encontraron informes elaborados por esa instancia.

No obstante lo anterior, el modelo de “megadespachos”, con algunos cambios, principalmente en el número de personas que los conforman (ahora son menos), sigue funcionando con las figuras de juez coordinador, juez tramitador, administrador del despacho, administrador del circuito y servicios administrativos comunes, entre otros.

#### Propuestas para desconcentrar la cúpula judicial

Varias de las propuestas de la primera ola reformista se dirigieron a restarle funciones a la Corte Suprema y su Presidencia, en especial las de tipo administrativo. Se pretendía independizar el sistema de nombramiento y

sanción de los funcionarios, garantizar la autonomía de los órganos auxiliares y, en general, hacer más transparente la toma de decisiones de la cúpula judicial (Colegio de Abogados, 2002). En la exposición de motivos del proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, diversos párrafos se referían a la necesidad de sustraer a los jueces superiores de las funciones administrativas (expediente legislativo 10.753).

Entre los cambios introducidos destaca la creación del Consejo Superior, que se encarga de administrar y aplicar el régimen disciplinario del Poder Judicial, con el propósito de disminuir la carga de trabajo de la Corte Plena, así como asegurar la independencia y eficiencia de los tribunales. El Consejo está integrado por cinco miembros: cuatro funcionarios judiciales y un abogado externo. El Presidente o Presidenta de la Corte encabeza también este órgano. Los restantes miembros son nombrados libremente por la Corte, por periodos de seis años y sin posibilidad de reelección, salvo que las tres cuartas partes del total de los magistrados acuerden lo contrario.

Otra de las funciones del Consejo Superior es el nombramiento de los jueces de primera instancia. Los exámenes de oposición de las y los aspirantes están a cargo del Consejo de la Judicatura<sup>21</sup>, el cual mantiene un registro de los resultados y, cada vez que se requiere, envía a la Corte Suprema o al Consejo Superior<sup>22</sup> temas con candidatos para ocupar una vacante. La inclusión de las

21 El Consejo de la Judicatura está integrado por un magistrado, quien lo preside, un representante del Consejo Superior, un representante del Consejo Directivo de la Escuela Judicial y dos jueces de distintas materias.

22 Los jueces de primera instancia son designados por el Consejo Superior y los de última instancia por la Corte Plena, es decir, la reunión de los veintidós magistrados de las salas de casación y la Sala Constitucional.

oposiciones le dio más importancia, en los componentes del concurso, a los conocimientos teóricos y a aspectos relacionados con la experiencia y la formación profesional, mediante los cuales se busca la selección de un recurso humano de alta calidad. Si bien estos exámenes en buena medida suprimieron la discrecionalidad en las designaciones a cargo de la cúpula institucional, no lo hicieron completamente, porque los magistrados y los miembros del Consejo Superior aún tienen la potestad de elegir a cualquiera de los candidatos de la terna, sin la obligación de considerar la calificación más alta.

Por otra parte, la Ley Orgánica de 1993 introdujo la figura de las comisiones de trabajo, bajo el supuesto de que con ellas se desconcentraría la toma de decisiones y además se crearían espacios democráticos para que la judicatura participara en el quehacer de la institución (E: Villanueva, 2015). La Presidencia, la Corte Plena y el Consejo Superior están facultados para nombrar las comisiones que consideren pertinentes. Aunque los informes de estas instancias no son vinculantes, en caso de no acoger sus recomendaciones tanto la Corte como sus órganos auxiliares deben presentar la argumentación respectiva (artículo 66, inciso 6, Ley Orgánica del Poder Judicial).

Como se verá en la sección “Fronteras de la modernización judicial”, estos mecanismos introducidos en la primera ola reformista no están cumpliendo su cometido, y la toma de decisiones sigue concentrada en las y los magistrados.

### Las bases institucionales para la resolución alterna de conflictos

El tema de la resolución alterna de conflictos (RAC) recibió un fuerte impulso en el marco del convenio Poder Judicial-Usaid y en los dos Congresos de la Administración de Justicia, especialmente en el último, que se realizó en 1995 con el título “Medios alternativos para la resolución de conflictos”. El propósito de este modelo es que las partes de un conflicto se involucren e intervengan de manera directa en su resolución y, como efecto indirecto, disminuya la cantidad de asuntos que se ventilan mediante el proceso judicial tradicional. A diferencia de otros países, en Costa Rica el tema fue promovido desde un principio por el Poder Judicial, al que luego se sumaron el Ministerio de Justicia y el sector privado<sup>23</sup>.

En 1993 la Corte creó el Programa de Resolución Alterna de Conflictos<sup>24</sup>, que se implementó con el apoyo

del Convenio Poder Judicial-Usaid. En 1995 se celebraron foros regionales sobre el tema en todo el país (Vega, 2003) y en 1997 la Escuela Judicial empezó a brindar capacitación en la materia, en el marco de un convenio con el PANI, ya que al inicio el modelo se aplicó en casos relacionados con el Derecho de familia.

El hito más importante se dio en 1997, cuando entró en vigencia la “Ley de resolución alterna de conflictos y promoción de la paz social”, que regula los procesos de conciliación, mediación y arbitraje. En el Ministerio de Justicia se creó una Dirección especializada en el tema y en el sector privado surgieron numerosos centros de conciliación (Arias, 2001).

Hacia finales de la primera ola reformista, en 2001, se creó la Unidad de Jueces Conciliadores, conformada por cuatro jueces adscritos orgánicamente a la Presidencia de la Corte que trabajaban bajo la supervisión de la Comisión de Conciliación y Oralidad. En 2007 la Unidad se transformó en el Centro de Conciliación del Poder Judicial (cuadro 3.4). Desde entonces se observa una tendencia al aumento de casos resueltos por esta vía; sin embargo, si se consideran los volúmenes de asuntos ingresados al sistema, es claro que este mecanismo aún no es plenamente aprovechado por los usuarios.

### ▮ Cuadro 3.4

#### Asuntos atendidos como conciliación en el Poder Judicial. 2001-2013

Período	Unidad de Jueces Conciliadores	Período	Centro de Conciliación del Poder Judicial
2001	70	2007	1.471
2002	50	2008	3.560
2003	32	2009	5.402
2004	1.973	2010	6.430
2005	2.386	2011	7.085
2006	1.466	2012	8.295
		2013 <sup>a/</sup>	8.039
<b>Subtotal 2001-2006</b>	<b>5.977</b>	<b>Subtotal 2007-2013</b>	<b>40.282</b>

a/ Al momento de editarse este Informe, los datos disponibles para 2013 llegaban hasta el 31 de octubre.

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Conciliación del Poder Judicial.

23 En 2013 el Ministerio de Justicia tenía registrados quince centros de conciliación y arbitraje privados y diecisiete casas de justicia públicas. Entre los entes privados se encuentran el Centro Internacional de Conciliación y Arbitraje (CICA) de la Cámara Costarricense-Norteamericana de Comercio (Amcham), el Centro de Resolución de Conflictos del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, el Instituto de Conflictos Familiares, el Centro Latinoamericano de Arbitraje Empresarial y el Centro de Conciliación del Colegio de Abogados (Camacho, 2013).

24 Artículo LXXXV del acuerdo tomado por la Corte Plena en su sesión del 18 de octubre de 1993.

De acuerdo con el muestreo de expedientes realizado para los años 2000 y 2008, en la materia penal los mecanismos de RAC no alcanzan el 3% del total de asuntos terminados (véase el capítulo 4) y en la materia laboral rondan el 20% (sumando conciliación y satisfacción extraprocésal, homologada y no homologada, véase el capítulo 5).

### Fin de la primera ola y evaluación del primer proyecto Corte-BID

La primera ola reformista fue perdiendo dinamismo hacia el final de la década de los noventa. Sus principales objetivos ya se habían plasmado en leyes de amplio alcance y se estaban implementando, al menos en algunos circuitos. El Tercer Congreso de la Administración de Justicia, programado para 1997-1998, no se llevó a cabo. De hecho esta actividad no se volvió a organizar, con lo cual desapareció una instancia clave de este período.

Por su parte, el primer préstamo Corte-BID concluyó en 2002. Como se ha señalado en este Informe, hubo cambios institucionales que no formaron parte de la ejecución del préstamo, pero ciertamente su finalización sirvió para cerrar un ciclo de intervenciones y dar paso a nuevas temáticas. Al terminar el plazo, la Unidad Ejecutora rindió su informe final de labores, titulado *Memoria de la Reforma Judicial de Costa Rica 1996-2002* (Corte Suprema de Justicia, 2003b).

Para analizar los resultados del primer préstamo, una vez transcurridos siete años la Corte Suprema y la Unidad Ejecutora contrataron a una empresa evaluadora externa. Los principales hallazgos del estudio realizado por esta última se exponen en el cuadro 3.5. Cabe mencionar

que de los veinticinco indicadores de gestión que se propuso evaluar, once no contaban con información para efectuar un diagnóstico. Entre los avances reportados destacan: disminución del costo promedio de las causas terminada<sup>25</sup>, reducción en la tasa de congestión en los tribunales (de 42% en 1998 a 30% en 2002) y aumentos en la cobertura de las oficinas, la cantidad de jueces y el número de abogados por habitante. El peor resultado, aunque con diferencias entre circuitos judiciales, fue el del indicador de prontitud de la justicia, el cual fue medido a través de una encuesta de percepción.

Según la entidad evaluadora, la ejecución del préstamo dejó las siguientes lecciones:

- ▶ El esquema de implantación fue muy ambicioso.
- ▶ La gestión de cambio hacia los funcionarios fue deficiente.
- ▶ La difusión hacia el interior y exterior del Poder Judicial fue deficiente.
- ▶ No hubo un monitoreo de indicadores de impacto que permitiera reenfocar los esfuerzos.
- ▶ La ejecución fue entrabada por el proceso adoptado para la toma de decisiones.
- ▶ El componente de capacitación mostró claras debilidades.

## ▮ Cuadro 3.5

### Resumen de la evaluación externa del primer préstamo Corte-BID. 1996-2002

Aspecto evaluado	Número de indicadores evaluados	Mejóro	Empeoró	Permaneció igual	No hay información
"Equitatividad"	4			1	3
Accesibilidad	6	4			2
Eficiencia	8	3		1	4
Previsibilidad	3	3			
Prontitud	3		1		2
Calidad de la atención	1			1	
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>11</b>

Fuente: Elaboración propia con base en Invertec IGT S.A., 2002.

<sup>25</sup> Debe señalarse que, si bien entre 2004 y 2006 efectivamente hubo una reducción en el costo promedio real de los casos terminados, a partir de 2007 se aprecia una clara tendencia ascendente en el valor de este indicador, que alcanzó su nivel máximo en 2012.

### Segunda ola (2000-2008): reforma penal, órganos auxiliares y acceso a la justicia

Entre 2000 y 2002 ocurrieron dos hechos que se constituyeron en los puntos de partida de una segunda ola reformista: al comienzo del siglo se presentó el Primer Plan Quinquenal del Poder Judicial (2000-2005) y en 2002 se inició el Segundo Programa de Modernización, o segundo préstamo Corte-BID. El Plan fue un hito porque replanteó la misión y los objetivos del Poder Judicial, que por primera vez realizaba un ejercicio de planificación a mediano plazo. Sus acciones estratégicas fueron parte de las actividades asociadas a los préstamos Corte-BID y han seguido actualizándose cada cinco años, hasta la actualidad. Muchos de los temas de esta segunda ola coincidieron con los lineamientos del préstamo, que cambiaron la orientación de la etapa anterior. En este período las prioridades fueron la ampliación de los esfuerzos para modernizar la gestión en las oficinas judiciales (para incluir ahora a los órganos auxiliares) y la implementación de la reforma penal, que había sido aprobada desde el punto de vista normativo a finales de los noventa, pero aún no se había puesto en práctica. También se dio énfasis al acceso a la justicia, en ese momento entendido como la eliminación de obstáculos para las mujeres y los pueblos indígenas.

La coordinación de estos temas siguió estando a cargo de la Presidencia de la Corte y la Unidad Ejecutora del préstamo, aunque en este período también se desarrolló un proceso de consulta para promover el involucramiento del personal: en 2002, durante diez meses, más de 1.200 funcionarios participaron en una serie de talleres para definir los ejes de la reforma judicial (Mora, 2006). Como producto de ese diálogo, se conformaron comisiones de trabajo para redactar algunos proyectos de reforma al capítulo constitucional correspondiente al Poder Judicial (artículos 152 a 167 de la Constitución Política), a la Ley Orgánica del Ministerio Público, la Ley Orgánica de la Defensa Pública y la misma Ley Orgánica del Poder Judicial (Mora, 2007). Ninguna de estas iniciativas se había convertido en ley a la fecha de redacción de este Informe.

El cierre de esta segunda ola se ubica alrededor de 2008, cuando se empezó a ejecutar un nuevo Plan Quinquenal y ya se encontraba en marcha la mayoría de los cambios impulsados: la mejora tecnológica en los sistemas de gestión de los órganos auxiliares, el proyecto “Oralidad y Moderna Gestión” y la creación de la Secretaría de Género. Aunque el proyecto Corte-BID siguió operando hasta el 2012, en sus últimos años se concentró en el seguimiento de las acciones realizadas y el cie-

rrer formal del préstamo. A esta ola –que en buena parte se enmarca en ese segundo préstamo– se le sobrepuso por unos años una tercera ola, que de manera simultánea pero con una dinámica distinta introdujo nuevos asuntos y, sobre todo, diversificó la conducción de las reformas judiciales en una multiplicidad de comisiones, paralelamente a los alcances del préstamo (como se verá en el apartado siguiente).

A continuación se resumen los principales ejes temáticos que se desarrollaron en la primera década del siglo XXI, en el marco del segundo impulso reformista del Poder Judicial.

#### La reforma penal y el fortalecimiento de los órganos auxiliares

Como se dijo, uno de los temas prioritarios de la segunda ola fue la implementación de la reforma penal, cuya normativa había sido aprobada a finales de los años noventa. En la primera década del siglo XXI se incrementó en el país el sentimiento de inseguridad ciudadana, ante la amenaza creciente del crimen organizado y la consolidación de redes de narcotráfico en la región. En Centroamérica se registraban las tasas de homicidios más altas del mundo. En Costa Rica la reforma penal no incluyó medidas de “mano dura”, como ocurrió en la mayoría de los países latinoamericanos, pero sí creó figuras delictivas (violencia contra las mujeres, delitos sexuales, psicotrópicos y nuevos delitos contra la función pública), amplió la protección para poblaciones en riesgo (por ejemplo, la Ley de Justicia Penal Juvenil, de 1996) e impuso penas más severas para ciertos delitos comunes (PEN, 2008). En ese contexto se aplicó la reforma penal, que para los efectos de este Informe interesa por su impacto en la organización del Poder Judicial.

La reforma penal se concentró en tres áreas: los órganos auxiliares, la oralidad y los mecanismos de RAC. El nuevo modelo sustrajo la potestad que tenían los jueces para investigar los asuntos que tramitaban y la trasladó al Ministerio Público<sup>26</sup>. Para ello se requirió fortalecer las capacidades del Ministerio Público, el OIJ (incluyendo el Laboratorio de Ciencias Forenses y el Departamento de Medicina Legal) y la Defensa Pública. Por ejemplo, se elevó la categoría jurídica del Fiscal General, y en pocos años más que se duplicó la cantidad de fiscales del país, al pasar de 95 en 1996, a 221 en 1999. De hecho, la mayor parte del segundo préstamo Corte-BID se destinó a los órganos auxiliares de justicia, a diferencia del primero. Recuérdese que estos organismos reciben entre un 40% y un 45% del presupuesto anual del Poder Judicial (cuadro 3.6).

26 Una síntesis de los cambios incluidos en la reforma penal puede verse en González y Dall'Anese, 2003.

### ► Cuadro 3.6

#### Distribución del presupuesto judicial, según ámbito o dependencia. 2008-2011

Ámbito	Absoluto	Distribución porcentual
Administración Superior	4.671	1,7%
Jurisdiccional <sup>a/</sup>	95.109	34,9%
Administrativo	39.143	14,4%
Servicio de Justicia de Tránsito	5.363	2,0%
Otros	9.553	3,5%
Auxiliar de Justicia	118.757	43,6%
Ministerio Público	33.191	12,2%
Defensa Pública	21.861	8,0%
Organismo de Investigación Judicial	57.163	21,0%
Digesto de Jurisprudencia	459	0,2%
Escuela Judicial	1.201	0,4%
Servicio de Atención y Protección a Víctimas y Testigos	4.882	1,8%
<b>Total</b>	<b>272.595</b>	<b>100%</b>

a/ El ámbito jurisdiccional no contempla el recurso humano y el gasto variable de las oficinas centralizadas de notificaciones. Estas se reflejan por separado en la categoría "Otros".

Fuente: Elaboración propia con base en el *Informe del Costo de la Justicia*, del Poder Judicial.

El informe final del proyecto Corte-BID expone los principales logros en este ámbito (Arroyo, 2014). Tanto en el OIJ como en el Ministerio Público y la Defensa Pública hubo cuatro áreas de acción: planeación estratégica y gerencia, equipamiento tecnológico, reorganización de las modalidades de trabajo y capacitación.

En línea con otros países de Latinoamérica donde la reforma penal fue clave en la modernización judicial (Hammergren, 2007), en Costa Rica, los objetivos específicos en este campo fueron:

- Mejorar la capacidad institucional para desarrollar políticas y programas de prevención del delito.
- Asegurar protección legal a todos los imputados.
- Hacer más confiable y eficaz la persecución de los delitos.
- Reducir la mora judicial.

Una tarea central para el logro de estos objetivos fue la implementación de la oralidad<sup>27</sup>, que había sido contemplada en la Ley de Reorganización Judicial vigente desde 1998, pero requería ajustes en términos de capacitación y dotación de equipos. Ante la lentitud de los procesos judiciales, la oralidad se vio como una opción para acelerar el trámite de los casos. Pero, más allá de la reducción de los tiempos, los juicios orales abrían la posibilidad de facilitar a la ciudadanía el ejercicio de su derecho a conocer y ejercer control sobre la actividad de los jueces y los tribunales, con lo que, simultáneamente, crecería el prestigio de estos.

Antes de que otros países latinoamericanos llevaran a cabo reformas penales, Costa Rica aplicaba la figura de la oralidad en la fase de juicio, por lo que puede decirse que al entrar en vigencia la norma de 1998 ya había camino recorrido. Sin embargo, hoy se sabe que el cambio era mucho más complejo, en términos de preparación del recurso humano, dotación de la tecnología requerida e inducción de los usuarios<sup>28</sup>.

27 Este esfuerzo es parte de una reforma procesal en la que se viene trabajando, para implementar la oralidad como forma de comunicación en las audiencias y otras fases del proceso judicial. La oralidad, entendida como el intercambio verbal de ideas, constituye una herramienta esencial en la tarea jurisdiccional, para facilitar el debido respeto a los derechos y garantías de las y los ciudadanos (Cumbre Judicial Iberoamericana, 2008.)

28 "Sin embargo, la reforma no fue acompañada de un cambio cultural de los servidores, ni del apoyo material. Esto último no fue por descuido o negligencia de la Corte Suprema, sino por errores en la concepción de los servicios" (González y Dall'Anese, 2003).

En esta línea, en el Plan Estratégico 2007-2013 se incorporó la iniciativa denominada “Oralidad y Moderna Gestión” que planteaba el rediseño de los procesos judiciales. Se nombró un equipo implementador para que se encargara de llevar a cabo “el estudio, análisis, rediseño, implementación y seguimiento de nuevas formas de trabajo ajustadas a las características y necesidades de cada despacho en las diferentes materias, teniendo como norte las políticas institucionales de acceso a la justicia, oralidad y cero papel.” El proyecto tuvo tres objetivos principales:

- ▶ Facilitar y coadyuvar en la articulación de la oralidad, utilizando la audiencia como la parte central del proceso.
- ▶ Disminuir los tiempos de resolución de los casos.
- ▶ Mejorar la percepción y atención de las personas usuarias.

La iniciativa se ha venido ejecutando desde entonces y hasta el 2014 se había implementado en ocho despachos penales, cuatro agrarios, uno laboral y uno administrativo disciplinario. Sin embargo, según han manifestado autoridades vinculadas al tema, por ahora no es posible realizar una evaluación de su impacto<sup>29</sup>. Un informe interno elaborado por la Dirección de Planificación reportó un descenso significativo del circulante y una mejora en la percepción de los usuarios sobre el servicio brindado, pero también encontró asuntos no resueltos en lo que concierne a la publicidad y disponibilidad de la sentencia oral, el uso de tecnologías de información y la falta de aplicación de la oralidad en todas las instancias (Muñoz, 2014). Se requiere un análisis sobre la sostenibilidad de este procedimiento, dado que los despachos rediseñados recibieron apoyo adicional en recurso humano, tanto profesional como auxiliar, durante y después del proceso de cambio. Tal crecimiento no es viable para la totalidad de oficinas, sobre todo en términos presupuestarios inmediatos o de mediano plazo.

Otro hito que señala la consolidación de la reforma penal fue la creación de los tribunales de flagrancia, en 2008. Su objetivo fue mejorar la respuesta del sistema al aumento de la criminalidad, frenar la impunidad, proyectar una imagen de “mano dura” ante la ciudadanía y, a la vez, fortalecer la protección de los derechos de las

víctimas, testigos y otros sujetos intervinientes en el proceso penal. Si bien es cierto que la promesa de celeridad se ha cumplido, pues los procesos tramitados por esta vía se resuelven en un plazo promedio de tres meses (véase el capítulo 4), se han presentado efectos no deseados. En primer lugar, la rapidez con que se juzgan los casos ha motivado consultas y recursos de constitucionalidad por la violación de los principios del debido proceso. En segundo lugar, se ha generado un mayor hacinamiento en las cárceles, que ya estaban saturadas antes de que se creara este procedimiento. Y en tercer lugar, se ha denunciado la imposición de sanciones excesiva en delitos de poca trascendencia (por ejemplo, robo de productos en supermercados), que usualmente afectan a las personas más vulnerables de la sociedad<sup>30</sup>.

### Capacidad gerencial y tecnologías

Una vez iniciado el cambio en la gestión de los despachos, las reformas se orientaron a mejorar la capacidad gerencial del Poder Judicial. Se promovió una gestión basada en la planificación, tal como se propuso durante la primera ola reformista. Esta segunda ola tuvo como uno de sus puntos de partida la elaboración del Primer Plan Quinquenal 2000-2005, luego de una amplia consulta con funcionarios de todo el país que luego se convertiría en una práctica. En los tres planes elaborados hasta la fecha se reitera el carácter estratégico de áreas como la celeridad de los procesos, la capacitación del recurso humano, la comunicación y la organización de los despachos. Los esfuerzos en estos ámbitos se han ido combinando con nuevos temas surgidos a través del tiempo, como la rendición de cuentas y, más recientemente, la participación ciudadana.

Por el grado de participación de diferentes estratos institucionales en su formulación, así como por la trascendencia de las acciones propuestas, el Plan Quinquenal se ha constituido en un instrumento clave para la gestión del conglomerado judicial. Con su implementación se diseñaron indicadores de gestión (eficiencia y eficacia) que se siguen utilizando. Actualmente, el Consejo Superior aprueba y da seguimiento a estos planes (cuadro 3.7).

Uno de los mayores avances de esta segunda ola reformista fue la consolidación de la tecnología como facilitadora de la administración de justicia y de los servicios que el Poder Judicial brinda a la ciudadanía. La mejora en esta área comenzó en la década de los noventa, cuando a través del primer proyecto Corte-BID se

29 Así lo expresó el magistrado Rivas Loáiciga, en su calidad de Coordinador de la Comisión de Oralidad, a funcionarios de la Dirección de Planificación con motivo de la solicitud de evaluación planteada por el Consejo Superior en 2014.

30 Estas violaciones son analizadas en un trabajo de graduación de Monge, 2012. Además véase las notas periodísticas de Chaves (2012), Miranda (2015) y Delgado (2014a y 2014b).

► Cuadro 3.7

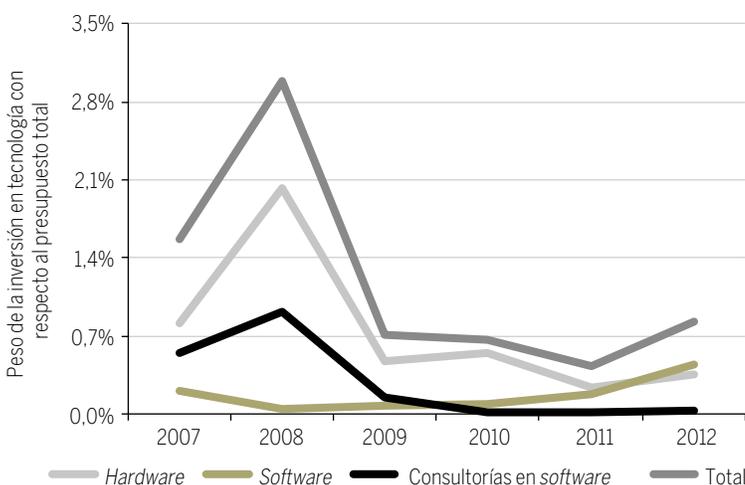
Sinopsis de Planes Quinquenales del Poder Judicial. 2000-2018

	Plan 2000-2005	Plan 2007-2013	Plan 2013-2018
Temas ya abordados en el plan anterior		Retraso judicial. Recursos humanos. Comunicación. Valores.	Retraso judicial. Comunicación. Organización de los despachos. Rendición de cuentas Recursos humanos. Planificación institucional.
Temas nuevos	Retraso judicial. Comunicación. Valores. Servicio público. Recursos humanos. Independencia del Poder Judicial.	Gestión del cambio. Órganos de toma de decisión. Sistema administrativo. Organización de los despachos. Rendición de cuentas. Equidad de género. Infraestructura.	Participación ciudadana.

Fuente: Elaboración propia con base en los textos de cada Plan, varios años.

► Gráfico 3.12

Inversiones en materia tecnológica con respecto al presupuesto total del Poder Judicial. 2007-2012



buscó integrar los sistemas de información. Por ejemplo, se logró la asignación automática de un número único para cada caso, que permite su identificación durante todas las fases del proceso judicial. En la actualidad se trabaja para que este sistema genere de manera automática y en tiempo real algunos indicadores clave de gestión y seguimiento, que por ahora no están disponibles.

Durante el período 2007-2012, el Poder Judicial contrató consultorías en materia tecnológica y realizó compras de equipos y *software* por más de 260 millones de dólares, para un promedio anual de más de 400.000 dólares (gráfico 3.12). Como producto de ese esfuerzo se estableció la gestión en línea a través del portal institucional, que permite a las partes involucradas en un proceso enviar documentación desde cualquier lugar. En general, se promueve un modelo orientado a la “e-justicia”, que fue el tema central de la Cumbre Judicial Iberoamericana de 2006.

Del total de la inversión en tecnología, el mayor peso estuvo en la compra de equipos (*hardware*) con un 61%, mientras que las compras de *software* y la contratación de consultorías, en conjunto, representaron un 19%.

En el 2010 ocurrió un hecho trascendental para la consolidación del Sistema de Gestión de Despachos Judiciales y la automatización de servicios clave, con la

Fuente: Elaboración propia con información del Departamento de Proveeduría del Poder Judicial.

asignación de equipos tanto a cada oficina como a la Dirección de Tecnología. El citado Sistema fue desarrollado con el fin de diseñar, probar e implantar mecanismos de información y gestión que permitieran una mejora sostenida de la productividad de los despachos, con el apoyo de soportes tecnológicos especializados (Poder Judicial, 2014b).

El Sistema implementó la digitalización del expediente, lo cual trajo consigo una serie de cambios. Por ejemplo, hoy en día las audiencias son orales y sus grabaciones de audio se adjuntan al expediente; además, ya no es necesario imprimir las resoluciones, pues se cuenta con el “escritorio virtual” y el módulo de firmas, herramientas que permiten a los jueces tramitar las causas por vía electrónica, combinar varios documentos en el mismo archivo y suscribir sus fallos mediante la firma electrónica. Otra ventaja de la automatización es que el usuario no tiene que presentarse al despacho para consultar el estado del proceso, sino que puede hacerlo a través de la página del Poder Judicial en internet.

### Acceso a la justicia: mujeres

El énfasis en el acceso a la justicia durante esta segunda ola se enmarcó en una dinámica internacional de fuerte promoción de este tema. Los antecedentes se pueden rastrear hasta el año 2001, con la realización del “Primer encuentro de magistradas de América Latina y el Caribe por una justicia de género”, celebrado en Costa Rica. Poco después se firmó la “Carta de derechos de las personas ante la justicia en el espacio judicial iberoamericano” (Cancún 2002), que posteriormente dio origen a las “Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad” (XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, Brasilia 2008)<sup>31</sup>, que la Corte Plena adoptó como políticas institucionales en 2008 (Rojas et al., 2012).

También en el 2001, y siguiendo una recomendación del Encuentro de Magistradas, se creó la Comisión de Género de la Corte Suprema de Justicia, integrada por tres magistradas y tres magistrados, con el fin de “diseñar una política integral que homogenice la perspectiva de género en el Poder Judicial y articule los servicios existentes para la atención de violaciones a derechos derivados de la condición de género de las personas”. En 2005 se fundó la Secretaría Técnica de Género como la instancia que promueve, orienta, fortalece y monitorea los procesos de cambio tendientes a implementar la política de igualdad de género del Poder Judicial, aprobada por

la Corte Plena en el mismo año. Posteriormente se modificó el nombre de la política, sustituyendo la palabra “equidad” por “igualdad” (Corte Suprema de Justicia, 2013).

Como parte de este eje de acceso a la justicia, durante la segunda ola también se registra la creación de la Contraloría de Servicios del Poder Judicial, con el fin de propiciar una mejor atención a los usuarios.

### Fin de la segunda ola y la proliferación de comisiones

El año 2008 marca el final del segundo impulso reformista, no porque sus grandes temas perdieran vigencia –pues de hecho esta se mantiene hasta la fecha– sino porque ya se había logrado institucionalizar las principales transformaciones propuestas. En el ámbito penal se había creado el proyecto “Oralidad y Moderna Gestión” y habían empezado a funcionar los tribunales de flagrancia. Con el fin de impulsar la mejora de las capacidades gerenciales se lanzó el Segundo Plan Quinquenal y se trabajó en la actualización tecnológica de los órganos auxiliares. En el eje de acceso a la justicia para las mujeres se creó la Secretaría de Género. La atención de estos asuntos continuó, sobre todo, hasta la finalización del segundo proyecto Corte-BID, en 2012, pero con una dinámica más concentrada en la conclusión de las actividades. Sin embargo, la principal señal del agotamiento de la segunda ola fue el surgimiento de un conjunto de nuevos temas que trascendieron sus objetivos y mecanismos de ejecución.

En síntesis, esta segunda ola reformista se concentró en la ejecución de la reforma penal, para llevar a la práctica las leyes aprobadas a finales de los años noventa, en particular las relacionadas con la oralidad y el fortalecimiento de los órganos auxiliares, que en su gran mayoría atienden casos penales. El esfuerzo en materia de acceso a la justicia se focalizó en las mujeres usuarias del Poder Judicial y en el área de gestión hubo avances en la planificación estratégica y la informatización de los procesos.

El Segundo Plan Quinquenal también fue un hito para la siguiente ola reformista, pero con la diferencia fundamental de que esta vez ese instrumento fue complementado con las propuestas de las comisiones de trabajo, que se han convertido en actores relevantes en la definición de prioridades de la reforma judicial, las cuales ya no están asociadas a los objetivos y recursos de los proyectos Corte-BID.

31 El documento completo de las Reglas de Brasilia está disponible en <<http://www.cumbrejudicial.org/web/guest/103>>.

### Tercera ola (de 2007 hasta la actualidad): grupos de trabajo sobre múltiples ejes temáticos

El inicio de la tercera ola reformista ocurrió en paralelo a la conclusión del período anterior y tuvo como partida la presentación del Plan Quinquenal 2007-2012. Ese documento constituye un hito porque incluyó también los planes estratégicos de los órganos auxiliares y se fundamentó en una amplia consulta con actores clave, tanto dentro como fuera del conglomerado institucional del Poder Judicial. El nuevo Plan reformuló el objetivo superior y las áreas de trabajo de la segunda ola, con una lógica y un liderazgo distintos, que una vez más cambiaron la dirección del esfuerzo reformista. Por eso hay una superposición de olas al final de la primera década del siglo XXI: mientras aún se estaba implementando buena parte de los cambios de la segunda ola, la evidencia de necesidades no atendidas hizo que surgieran nuevos temas y grupos de trabajo que impulsaban su atención.

La característica principal de la tercera ola ha sido la inclusión de múltiples liderazgos, por lo general mediante la figura de comisiones que trabajaban temas no considerados explícitamente en la segunda ola, entre ellos los siguientes:

- ▶ Acceso a la justicia, entendido ahora desde una perspectiva más amplia, enfocada en diversos grupos vulnerables (personas con discapacidad, adultos mayores, jóvenes, entre otros).
- ▶ Rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana.
- ▶ Evaluación del desempeño.

Las comisiones se multiplicaron y asumieron varias de las metas de los planes quinquenales, con lo cual la Unidad Ejecutora del segundo proyecto Corte-BID y la misma Presidencia de la Corte perdieron la exclusividad en la conducción de las reformas. Por eso las iniciativas promovidas en esta etapa son más fragmentadas, o bien, tratan temas específicos, de alcance más acotado y no universal para el conglomerado institucional.

Al cierre de edición de este Informe no había evidencia de que la tercera ola hubiera terminado. Tal situación es un tanto difícil de determinar, pues muchas de las acciones previstas aún se están ejecutando, algunas en etapas incipientes, es decir, sin una aplicación generalizada, sino como proyectos piloto. Las comisiones de trabajo siguen funcionando y, además, en 2013 se presentó un nuevo Plan Quinquenal, cuyas metas, en su gran mayoría, refuerzan temas de la fase anterior. Por todo ello puede decirse que la tercera ola sigue abierta.

El informe de cumplimiento del Plan Quinquenal 2007-2012 concluyó que, en general, “los avances registrados en las acciones estratégicas no son tan marcados y más bien da la impresión que ya se hizo el esfuerzo para cumplir con lo establecido; por lo que el Plan, como un todo, ha ingresado en la fase de cierre. Otro punto de interés es que el contenido presupuestario ha afectado el avance del Plan, especialmente por el término del Programa Corte-BID.”

Dentro de esta multiplicidad de grupos y liderazgos, a continuación se hace un breve recuento de los principales ejes de trabajo de este período.

### Transparencia y apertura

Como nuevas áreas de trabajo la tercera ola reformista ha incluido la rendición de cuentas y la transparencia de la información. Desde 2002 el Poder Judicial ha hecho esfuerzos para difundir las actas de la Corte Plena y los informes de auditoría en su página web. Además cuenta con el Sistema Costarricense de Información Jurídica (legislación y jurisprudencia) que es ejemplar en comparación con otros países.

Otro indicador de esta mayor apertura es la creación de oficinas de prensa y relaciones públicas, así como de espacios en redes sociales (*Facebook*, *Youtube*; véase el capítulo 9).

En el *Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en Internet*, estudio realizado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) en 2011, Costa Rica resultó ser el país que brinda mayor acceso a la información judicial en internet en toda América; alcanzó una calificación de 83,7%, en un índice que incluye naciones de mayores recursos económicos, como Estados Unidos y Canadá.

En cuanto a sitios web, el Poder Judicial de Costa Rica obtuvo el segundo lugar, con una puntuación de 87,5%, mientras que el Ministerio Público por segundo año consecutivo se ubicó en la última posición, con 78,1% (Barahona y Elizondo, 2012; Prosic-UCR, 2012). Es decir, la política de transparencia por medio de las páginas web se ha desarrollado de manera dispar.

### Evaluación del desempeño: el reto pendiente

Según se indicó antes, la carrera judicial instaurada durante la primera ola reformista trajo estabilidad en los nombramientos, pero no la debida evaluación. La tercera ola intenta llenar ese vacío. En 2006 se creó la Comisión de Evaluación del Desempeño, pero no fue sino hasta 2008 que se completó su integración. Su objetivo principal es coordinar el desarrollo de un sistema que permita evaluar el rendimiento de los funcionarios judiciales, como una herramienta para mejorar la calidad del

servicio que se brinda a las personas usuarias. En 2010 se ejecutó el primer plan piloto para probar en la función jurisdiccional un instrumento diseñado con ese fin.

En el mismo año se creó el Sistema Nacional de Calidad y Acreditación para la Justicia (Sinca-Justicia), mediante el cual se busca desarrollar un modelo adecuado a las especificidades de cada despacho, que permita mejorar la gestión e implementar herramientas de seguimiento a partir de indicadores de gestión. El Sistema opera bajo la supervisión de la Comisión Nacional del Sinca-Justicia<sup>32</sup>, según lo dispuesto por el decreto ejecutivo 35839-MP-J. A partir de 2011, las acciones en este ámbito se coordinan a través del Centro de Gestión de Calidad (Cegeca), del Poder Judicial.

La Comisión Nacional de Sinca-Justicia es la instancia que acredita a los despachos, luego de un proceso de verificación que realizan personas ajenas al Poder Judicial, con base en los requisitos y parámetros de calidad de las normas de Gestión Integral de Calidad y Acreditación (GICA), que actualmente fijan estándares en cuatro áreas: organización del despacho judicial, oficina administrativa, Defensa Pública y Policía Judicial. Hasta el 2013 solo se habían acreditado siete oficinas y existía una amplia lista de espera. Aunque la mayoría de las evaluaciones de impacto han sido positivas (PEN, 2013), la cantidad de recursos que deben dedicarse a la realización de este proceso pone en duda su sostenibilidad y aplicación a todo el conglomerado institucional.

Cabe señalar, por último, que los proyectos de evaluación del desempeño solo se han implementado en algunos despachos, de manera voluntaria y no generalizada.

### Acceso ampliado a la justicia

En la tercera ola reformista los esfuerzos en materia de acceso a la justicia han ido más allá de la perspectiva de género, para incluir también a otros grupos vulnerables de la población. En los últimos años se han elaborado políticas judiciales para la atención de adultos mayores (2008), personas con discapacidad (2008), niños, niñas y adolescentes (2010), migrantes y refugiados (2010), personas menores de edad en condiciones de vulnerabilidad (2011), diversidad sexual (2011) y población privada de libertad.

Estas y otras acciones se han agrupado en el “Plan institucional de equiparación de oportunidades para poblaciones en condición de vulnerabilidad 2013-2017”,

que incluye protocolos de atención, servicios de traducción en Lesco y construcción de instalaciones amigables, entre otras medidas<sup>33</sup>.

Cabe mencionar también la creación de nuevas modalidades de trabajo, como la Plataforma Integrada de Servicios de Atención a la Víctima (Pisav), cuyo plan piloto se puso en marcha en Pavas en 2011. Esta iniciativa integra en un solo espacio físico los despachos judiciales relacionados con la atención de las víctimas de violencia doméstica, para que no tengan que desplazarse a varios lugares. Además, en 2013 se inició el programa de facilitadores judiciales, para mejorar la cobertura de los servicios en sitios alejados del Valle Central, especialmente en áreas fronterizas. A finales de 2014 se contaba con 57 facilitadores o “jueces de pueblo”, nombrados por las mismas comunidades como enlaces entre esas zonas y las oficinas más cercanas del Poder Judicial.

### Fronteras de la modernización judicial

Al revisar los objetivos que inspiraron la modernización judicial hay tres áreas en las que no se observan transformaciones importantes, pese a estar incluidas en las distintas olas reformistas. En primer lugar, la Corte Plena no solo conserva, sino que sigue ampliando su participación en la toma de decisiones gerenciales y administrativas (contratos, sanciones). En segundo lugar, no se han realizado ejercicios de seguimiento y evaluación de impactos, que aportarían datos estadísticos y técnicos para apoyar la formulación de las políticas judiciales. Y en tercer lugar, pese a la alta inversión en la modernización de los despachos, según los indicadores disponibles la productividad, la celeridad y la prontitud en la respuesta judicial no han mejorado de manera generalizada. En este sentido se presenta una paradoja, pues los esfuerzos de reforma no tienen como correlato una mejora en la percepción de la ciudadanía sobre la labor del Poder Judicial.

### Pocos cambios en la estructura de toma de decisiones

Uno de los objetivos principales de la primera ola reformista fue la desconcentración de las funciones administrativas de la Corte Suprema. Si bien esta última, en principio, ha delegado en el Consejo Superior y en la Inspección Judicial sus atribuciones en ese ámbito —en especial las de contratación, inspección y disciplina—, está facultada para retomarlas en el momento que estime

32 La Comisión Nacional del Sinca-Justicia está conformada por siete miembros del más alto nivel designados y en representación de cada una de las siguientes instituciones u organizaciones: Corte Suprema de Justicia, Ministerio de Justicia, Defensoría de los Habitantes, Colegio de Abogados, Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior, Consejo Nacional de Rectores e Incae Business School.

33 Más información sobre medidas de acceso en <<http://portal.poder-judicial.go.cr/accesoalajusticia/index.php/informe-de-labores>>.

oportuno. Además de manera indirecta la Corte conserva esas potestades de decisión, pues sus magistrados y magistradas participan como coordinadores de más de cincuenta comisiones y subcomisiones de trabajo.

Después de veinte años de reformas, el gobierno del Poder Judicial sigue siendo rígidamente vertical y centralizado, pese a las nuevas leyes que pretendían desconcentrarlo. Desde 1989 la estructura institucional ha sido modificada en tres ocasiones. Sin embargo, todos los cambios se han caracterizado por mantener un esquema jerárquico burocrático, con una clara división entre los ámbitos jurisdiccional, administrativo y auxiliar de justicia; por tanto, la organización y la dinámica de toma de decisiones en general se han mantenido estables.

En la estructura institucional de 1989, los entes superiores eran la Corte Plena y la Presidencia. En 1993

se creó el Consejo Superior, el cual, junto con la Corte Plena, constituyen los órganos decisorios de primera línea. En 2003 apareció de nuevo la figura de la Presidencia, que se mantuvo en la estructura aprobada en 2010 y vigente hasta la fecha. De esta manera las decisiones siguen centradas en la máxima autoridad del Poder Judicial (cuadro 3.8), aunque ahora ésta recibe apoyo de dependencias especializadas. Complementariamente se han incorporado otros cambios, como por ejemplo la ubicación de la Auditoría como unidad dependiente de la Corte Plena.

Los y las magistradas pueden asumir las funciones del Consejo Superior, ya sea elevando los asuntos a la Corte Plena, o bien por medio de las comisiones que deciden políticas propias del Consejo. Ello se refleja en un aumento de las actividades en que participan la

### ► Cuadro 3.8

#### Funciones de la Presidencia de la Corte y de la Corte Suprema. 2005-2012

Concepto	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Inhibitorias y excusas	3	7	7	9	22	39	18	53
Otras resoluciones	21	5	12	64	39	55	53	149
Autos de pase (desestimaciones y otros)	8	0	1	23	10	1	1	0
Informes recursos de amparo	39	32	59	33	25	39	38	38
Informes habeas corpus		1	1	3	1	3	2	1
Informes acciones de inconstitucionalidad		1	1	1	1	1	7	3
Conflictos de competencia					3	5	4	36
Audiencias contencioso							6	10
Informes-criterios	32	15	27	26	31	32	43	28
Poderes especiales	8	6	14	16	10	25	35	32
Revisión proyectos de ley		58	51	67	53	90	75	72
Elaboración de convenios		11	14	21	9	14	27	13
Indultos						12	10	24
Revisión de contratos y adendas		0	106	179	415	280	373	406
Elaboración de oficios							279	307
Solicitudes de informe							54	52
Disciplinarios y procesos especiales								5
Autenticaciones de firma							272	555
Exhortos							279	228
Registro de firmas de jueces							1.700	1.800
Cartas rogatorias							171	181
Extradiciones							170	140
Sistema de pólizas de fidelidad <sup>a/</sup>							2.000	4.500
Consecutivos							543	511

a/ Se muestra el valor máximo de la aproximación.

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de labores de la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia.

Presidencia y la Corte, tales como resoluciones, revisión de contratos y adendas, elaboración de convenios e incluso nuevas funciones que antes no realizaba, como la conducción de procesos disciplinarios.

Aun así, el Consejo Superior se encuentra sobrecargado de trabajo. Un acta típica de una de sus sesiones puede tener setecientos folios, en los que constan acuerdos sobre asuntos que van desde vacaciones hasta construcciones. Adicionalmente, sus miembros deben participar en una gran cantidad de comisiones.

### Las comisiones como mecanismos alternos de poder

Un factor importante en el análisis sobre la toma de decisiones judiciales es la gestión de las comisiones, que son integradas y dirigidas por magistrados de las distintas salas y otros funcionarios de la Corte. Estas instancias se crearon como espacios de coordinación para atender y solucionar problemas específicos en diversas áreas.

Sin embargo, la revisión de actas y documentos relacionados con el quehacer de las comisiones evidencia que, en algunos casos, estas han actuado como órganos de toma de decisiones más o menos estables, paralelos a la Corte Plena y el Consejo Superior, que controlan recursos y proyectos de mediano y largo plazo, lo que desvirtúa su naturaleza coyuntural y el carácter de urgencia con que fueron creadas. Por ejemplo, recomiendan políticas institucionales o ejecutan proyectos piloto. Además se debe indicar que la operación de comisiones en este nivel entraña el riesgo de que se consoliden líneas de autoridad paralelas y no articuladas, que podrían li-

mitar o distraer la gestión planificada. Algunas de estas instancias tienen su propia página en el sitio web del Poder Judicial, convocan a actividades y participan en redes sociales. La minoría presenta informes de labores, pero no es posible generar indicadores de impacto a partir de ellos, pues en las estadísticas globales es difícil identificar el aporte de cada comisión a algún cambio en las tendencias.

En la estructura actual del Poder Judicial las comisiones se ubican como dependencias subordinadas jerárquicamente a la Corte Plena, es decir, a la cúpula judicial. Su creación ha significado un recargo de funciones administrativas para los magistrados; algunos incluso deben dedicarse de lleno a los temas específicos de sus comisiones, alejándose del ámbito jurisdiccional. También ha aumentado la carga de trabajo de ciertas dependencias que dan servicios a todo el Poder Judicial, pues se les exige participar y responder a las demandas de cada comisión. Por ejemplo, en el período 2008-2012, los miembros del Consejo Superior, en promedio, formaron parte de siete comisiones cada uno; uno de sus miembros participó en 56 comisiones en esos cuatro años (cuadro 3.9).

### Falta de mecanismos de evaluación

La falta de evaluación dificulta hacer un balance de las acciones desarrolladas en el marco de la reforma judicial. Si bien existen informes finales de los dos présntamos Corte-BID, y también informes de ejecución de los planes quinquenales, son documentos que se limitan a enumerar actividades y no brindan insumos para evaluar sus impactos a la luz de los objetivos del proceso de modernización.

## ► Cuadro 3.9

### Comisiones en las que participan miembros del Consejo Superior, según miembro responsable<sup>a/</sup>. 2008-2012

Responsable por el Consejo Superior	2008	2009	2010	2011	2012	Total
ALM			5	5	7	17
ACV		4				4
LCC	6	6	7	9	6	34
MMA			5	6	8	19
MMF	6	6				12
MCA	9	11	11	11	14	56
MAP	6					6
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>28</b>	<b>31</b>	<b>35</b>	<b>148</b>

a/ Las siglas corresponde a los nombres completos de los miembros del Consejo Superior en los distintos años. No se considera necesario la personalización, sino la contabilidad de las participaciones en comisión.

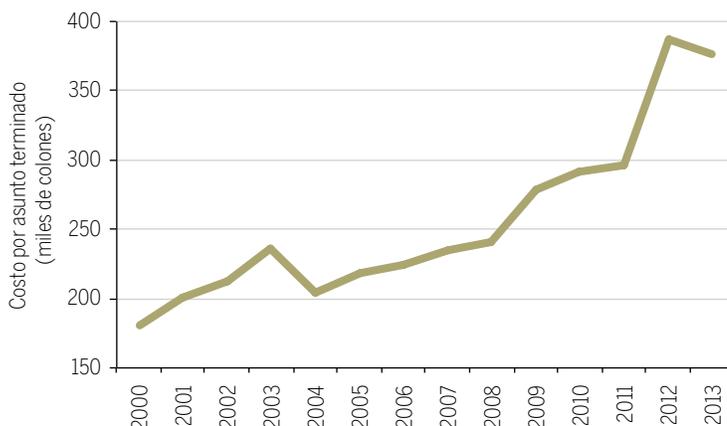
La mayoría de los programas creados en el contexto de la reforma utiliza como indicadores de éxito la realización de eventos, número de personas capacitadas, instalación de sistemas informáticos, elaboración de protocolos o documentos y contratación de bienes y servicios. Sin embargo, no es posible establecer una relación entre esos datos y los objetivos de celeridad, equidad en el acceso y confianza de la población, ni tampoco asociarlos a un cambio en los indicadores generales del Poder Judicial. En otras palabras, no se debe usar la tasa de congestión o la disminución en tiempos de un despacho como indicador de éxito de un programa específico, pues hay muchos factores que pueden incidir simultáneamente en esos resultados. Para ello se requeriría desarrollar una metodología que mida el peso específico de cada intervención en los distintos indicadores.

Tampoco se cuenta con indicadores de proceso, de gestión y de resultados, cuyo cálculo indique las rectificaciones necesarias en el transcurso de los proyectos. Con este tipo de información se podría realizar una planificación moderna, basada en análisis de tendencias, que permitiría: i) identificar oportunidades de acción (planes estratégicos, planes anuales operativos), ii) dar seguimiento a la ejecución de los proyectos y controlar el uso eficiente de los recursos y capacidades disponibles, iii) hacer evaluaciones según indicadores de impacto en la población usuaria, iv) obtener retroalimentación en tiempo real para modificar acciones y v) construir escenarios prospectivos y prever problemáticas que podrían presentarse a futuro.

### ► Gráfico 3.13

#### Costo medio real por asunto terminado en el Poder Judicial. 2000-2013

(base 2006=100)



Fuente: Elaboración propia con datos de Solana, 2014b, Poder Judicial y BCCR.

Ante la limitación que supone la falta de indicadores adecuados, es necesario recurrir a algunos datos agregados del desempeño judicial de las últimas dos décadas, que pueden utilizarse como *proxy* para explorar de manera preliminar el alcance de la reforma judicial en ciertas áreas (cuadro 3.10). Por medio de una comparación estática entre 1990 y 2013, esta investigación identificó algunas tendencias contradictorias, al menos a primera vista.

Por un lado aumentan de manera significativa los indicadores relacionados con capacidades institucionales (cobertura, funcionarios y presupuesto), pero a la vez disminuyen o no cambian mucho los llamados indicadores de productividad (sentencias por juez, circulante, tasa de congestión, costo por asunto). En 2013 el gasto judicial per cápita fue de 132,9 dólares, cifra que es más de cuatro veces superior a la del año 2000 (32,2 dólares). Debe tomarse en cuenta que este incremento se dio en el contexto de un fuerte crecimiento demográfico: en esa década la población aumentó en cerca de un millón de habitantes; un tercio más que al principio de siglo. En otras palabras, hoy se invierte cuatro veces más recursos por persona, para atender a una población un tercio más grande. Cabe indicar, como punto de comparación, que entre 1990 y 2014 la inversión social pública por persona, incluyendo el sector educación, aumentó cerca de un 66% (PEN, 2014b). Y en el contexto centroamericano el país que sigue a Costa Rica en gasto judicial per cápita es El Salvador, con 36,3 dólares en 2012. Las demás naciones, incluyendo a Panamá, no sobrepasan los 20 dólares por persona (PEN, 2014a).

El costo por caso terminado aumentó en términos reales cerca del 56% con respecto al 2000 (gráfico 3.13). Según el *Compendio de Indicadores Judiciales*, en el cual la última información disponible es de 2013, en esa fecha el costo promedio por caso terminado fue de 348.287,7 colones reales, en contraste con 223.362,0 colones en 2000. Finalmente, en el mismo período el gasto por funcionario pasó de 11,8 a 17,2 millones de colones (en términos reales), lo que representa un incremento de alrededor de un 46% (gráfico 3.14).

Por su parte, los indicadores subjetivos, o de percepción, no muestran mejorías durante los períodos de las reformas judiciales. Desde hace diez años los datos de la encuesta “Barómetro de las Américas”<sup>34</sup> revelan una

34 El “Barómetro de las Américas” es una encuesta sobre valores, actitudes y opiniones que se realiza cada dos años en todos los países del continente. Forma parte de la iniciativa denominada Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop, por su sigla en inglés), de la Universidad de Vanderbilt, Estados Unidos. En Costa Rica se aplica desde 1978. En todas las rondas se trabaja con muestras similares en tamaño y diseño, lo que facilita las comparaciones entre varios años. El cuestionario tiene un tronco común para todas las naciones participantes y además incluye temas específicos para cada caso particular. La base de datos de la encuesta puede ser consultada y descargada en el sitio <www.ccp.ucr.ac.cr>. Asimismo, el PEN ha publicado varios estudios especializados sobre sus datos, que se encuentran disponibles en el sitio <www.estadonacion.or.cr>.

### ► Cuadro 3.10

#### Comparación de indicadores de gestión del Poder Judicial. 1990, 2000, 2010 y 2013

Indicador	1990	1995	2000	2005	2013	Tendencia
Porcentaje del gasto dedicado a pago de personal			85,1%	92,4%	88,9%	↑
Presupuesto per cápita (dólares)	15,7	21,9	32,2	45,6	132,9	↑
Costo real por caso terminado (miles de colones)			223,4	227,2	348,3	↑
Casos entrados netos por juez de primera y única instancia	765	780	844	677	563	↓
Casos terminados netos por juez de primera y única instancia		632	841	663	486	↓
Casos activos por juez de primera y única instancia	709	861	824	622	826	↑
Casos en trámite por juez de primera y única instancia				467	587	↑
Casos activos por cada 1.000 entrados	926	1.103	977	920	1.468	↑
Casos activos por cada 1.000 en trámite				690	1.043	↑
Número de sentencias por juez de primera y única instancia			958	298		↓
Personal del Poder Judicial por 100.000 habitantes	120	139	160	181	238	↑
Jueces por 100.000 habitantes	10	13	15	19	26	↑
Fiscales por 100.000 habitantes	2	3	6	8	11	↑
Defensores por 100.000 habitantes	3	3	5	6	10	↑
Número de habitantes por juez	9.965	7.954	6.665	5.178	3.889	↓
Litigiosidad	67	85	105	114	126	↑

a/ Se muestra el valor máximo de la aproximación.

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de labores de la Secretaría General de la Corte.

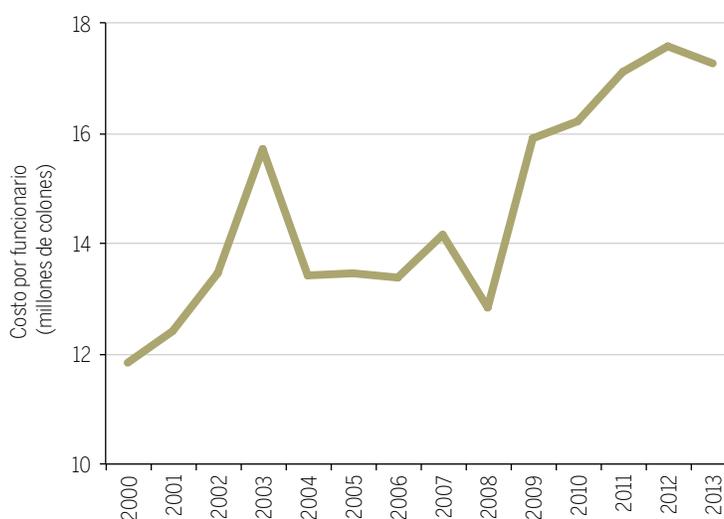
sostenida disminución de la confianza ciudadana en el Poder Judicial: mientras en 2004 el 62% de los encuestados decía confiar algo o mucho en la Corte Suprema, la proporción se redujo a 47% en 2012. En la última medición (2014) el indicador mejoró, pues ascendió al 52%, pero siguió sin recuperar sus niveles de hace una década (gráfico 3.15). Al considerar la totalidad del sistema de administración de justicia el resultado es el mismo: el aumento de la desconfianza es similar al resto de las instituciones públicas, que en conjunto tuvieron una caída en sus niveles de confianza en la última década y un leve repunte en 2014 (Alfaro, 2014a y 2014b).

Para explorar más a fondo los factores que influyen en el grado de confianza en la Corte Suprema se realizó un análisis de regresión logística<sup>35</sup>. Las personas que perciben una mayor inseguridad en el país y las que han sido víctimas de corrupción son las más desconfiadas. Por el contrario, quienes más confían en el presidente de turno y los ciudadanos de mayor edad son los que tienen más confianza en la institución (gráfico 3.16). Desde el

35 El modelo de regresión logística binaria es un procesamiento estadístico que explica la probabilidad de ocurrencia de un evento (confianza en la Corte Suprema de Justicia), a partir de la presencia de ciertas condiciones (características personales como edad, sexo, nivel de educación, lugar de residencia, entre otras).

### ► Gráfico 3.14

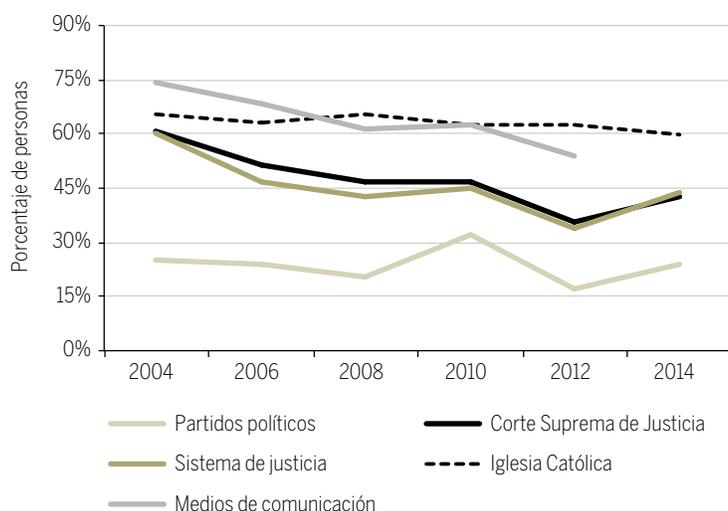
#### Costo real por funcionario del Poder Judicial. 2000-2013 (base 2006=100)



Fuente: Elaboración propia con datos de Solana, 2014b, Poder Judicial y Ministerio de Hacienda.

### Gráfico 3.15

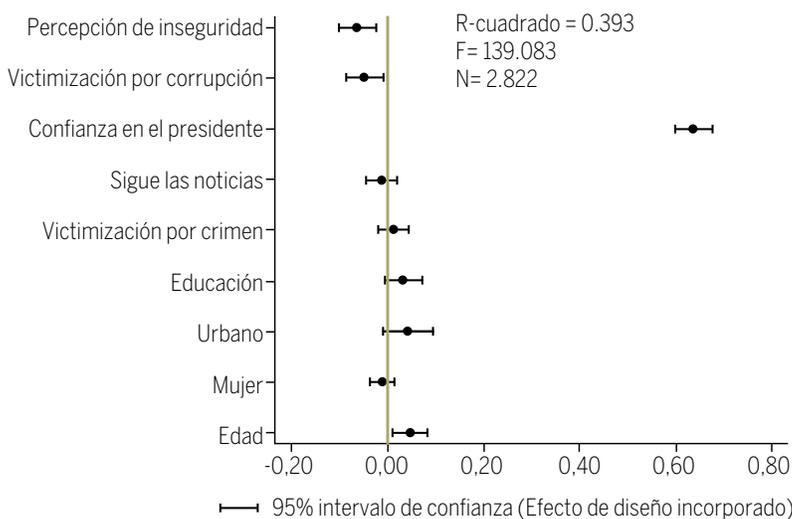
#### Personas que confían algo o mucho en la Corte Suprema de Justicia, la Iglesia Católica y los partidos políticos. 2004-2014



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta "Barómetro de las Américas", varios años.

### Gráfico 3.16

#### Regresión logística para la confianza en el Poder Judicial<sup>a/</sup>. 2010-2012



a/ La línea vertical señala el promedio de confianza en el Poder Judicial (0.0). En el área de la derecha se indican los factores asociados a los promedios de confianza superiores al promedio, el área de la izquierda señala los factores asociados a promedios de confianza inferiores al promedio. El punto indica el nivel específico, y las barras indican los márgenes de error. Cuando las barras intersecan con la línea verde significa que esa variable no tiene una influencia significativa en el nivel de confianza distinta al promedio.

Fuente: Elaboración propia con datos Lapop.

punto de vista teórico, estos resultados demuestran que la confianza en las instituciones es un síndrome: las reducciones y los aumentos están interconectados. Desde el punto de vista práctico, esto plantea a los jefes del Poder Judicial el reto de proyectar una imagen propia, institucional, para no verse afectado por la opinión generalizada sobre el resto del aparato estatal.

#### Indicadores de gestión: retraso judicial

La promesa de justicia pronta ha estado presente en todas las olas reformistas. Los únicos indicadores de duración que tienen datos desde 1990 son los recursos de casación, que conocen las salas superiores de la Corte y representan una pequeña proporción de los asuntos que tramita la judicatura en su conjunto. Además, solo contabilizan los días que tardan los casos en las salas, y no el proceso que siguieron hasta llegar al nivel superior. Las materias penal y laboral de mayor cuantía son las únicas que cuentan con estadísticas de duración de juicios desde la primera instancia, desde 1990. Recientemente la Sección de Estadísticas del Poder Judicial ha empezado a generar este tipo de información para otras materias.

Considerando estas limitaciones, los resultados que se derivan de los datos de duración son mixtos y varían no solo por materia, sino también por despacho, y muestran comportamientos erráticos en las dos últimas décadas, es decir, los logros en reducciones de tiempo no siempre son sostenidos y pueden revertirse de un año a otro<sup>36</sup>.

Las dos materias que cuentan con información completa para la etapa de primera instancia –penal y laboral de mayor cuantía– presentan una situación similar: el número de juicios y su duración se han incrementado de modo sustancial. En los tribunales penales, en 1998, se desarrollaron 4.797 juicios que tardaron en promedio 17 meses; para el 2013 la cantidad de juicios prácticamente se duplicó, y la duración creció en 10 meses, con lo cual llegó a un récord de 27 meses y 3 semanas. En la materia laboral de mayor cuantía, en 1990 se realizaron 1.681 juicios que en promedio tardaron poco más de 8 meses; veinticinco años después los juicios fueron 4.669 y su duración se triplicó (24 meses y 2 semanas).

En las salas superiores las duraciones también presentan resultados variados, que no permiten hacer generalizaciones. Hay dos casos extremos. Uno de ellos tiene que ver con los recursos de casación resueltos por la Sala Tercera (penal) que son menos y tardan mucho más que en el pasado. En 1990 esa instancia dictó 396 sentencias

36 Las últimas tres ediciones del *Informe Estado de la Nación* y las respectivas ponencias sobre el sistema de administración de la justicia (Solana, 2012, 2013 y 2014a.) tienen registros de los cambios anuales en las estadísticas de duraciones en distintas materias.

de fondo, cada una en un tiempo promedio de 4 meses; en 2013 emitió 267 resoluciones en un plazo de 18 meses. En 2011 se registró el “pico máximo” de producción, con 1.013 asuntos resueltos y una duración que también mejoró, al reducirse a 11 meses en promedio.

El otro caso de interés en este análisis es el de la Sala Segunda. Pese a que ha aumentado significativamente el volumen de los recursos de casación en materia laboral, ese tribunal ha logrado reducir la duración promedio a menos de la mitad de lo que se registraba en 1990. En ese año se dictaron 168 votos en plazos promedio de 9 meses, y en el 2013 se emitieron 915 fallos con 4 meses de duración.

Cabe mencionar también el éxito logrado por la Sala Constitucional en el trámite de los recursos de amparo, que en promedio tardan dos meses en resolverse. Este plazo es similar al que se registraba hace veinticinco años, a pesar de que el número de recursos pasó de 389 a más de 7.000 entre 1990 y 2013 (gráficos 3.17 a 3.19).

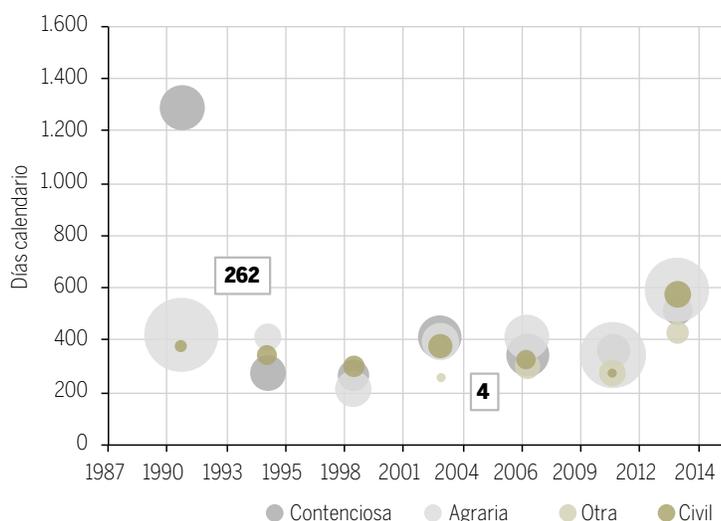
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**DURACIÓN DE LOS PROCESOS DESDE 1990**

véase Solana, 2012, 2013 y 2014a, y el Compendio Estadístico del *Vigésimo Informe Estado de la Nación*, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Gráfico 3.17**

**Duración promedio de los recursos de casación resueltos en la Sala Primera por el fondo con y sin lugar, según materia<sup>a/</sup>. 1990-2013**

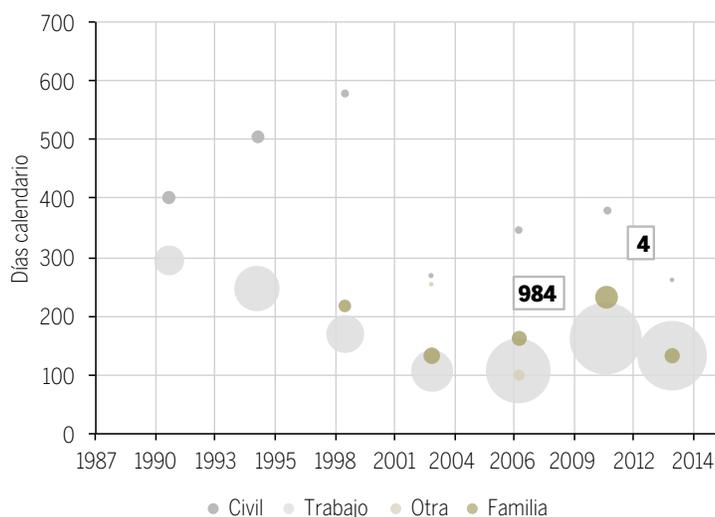


a/ El tamaño de los círculos muestra el número de recursos resueltos, las etiquetas evidencian la cantidad mínima y máxima de estos.

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2014b.

**Gráfico 3.18**

**Duración promedio de los recursos de casación resueltos en la Sala Segunda por el fondo con y sin lugar según materia<sup>a/</sup>. 1990-2013**

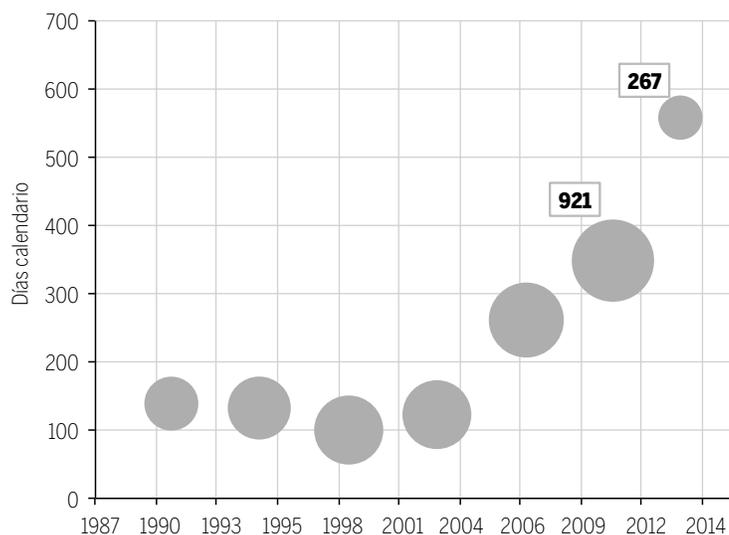


a/ El tamaño de los círculos muestra el número de recursos resueltos, las etiquetas evidencian la cantidad mínima y máxima de estos.

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2014b.

### ► Gráfico 3.19

#### Duración promedio de los recursos de casación resueltos en la Sala Tercera por el fondo, con y sin lugar en materia penal<sup>a/</sup>. 1990-2013



a/ El tamaño de los círculos muestra el número de recursos resueltos, las etiquetas evidencian la cantidad mínima y máxima de estos.

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2014b.

### ► Cuadro 3.11

#### Cantidad de gestiones tramitadas por la Contraloría de Servicios del Poder Judicial, según motivo. 2008-2013

Motivo	2008	2009	2010	2011	2013
Retardo judicial	2.222	2.879	3.149	3.456	3.366
Retardo administrativo	242	303	418	391	357
Trato inadecuado	216	296	271	262	260
Procedimientos administrativos	372	482	382	387	255
Múltiple	296	356	315	296	255
Accesibilidad de los servicios		175	186	208	246
Problemas de información	298	348	281	256	226
Notificaciones	159	169	201	177	175
Extravío de expediente	119	138	103	108	98
Error material	82	121	124	139	83
Asuntos improcedentes	79	138	147	126	79
Atención lenta	67	106	80	93	57
Pérdida de documentos/evidencias	63	90	79	84	54
Incumplimiento de directrices institucionales			25	43	38
Inconformidad con oficinas regionales			7	27	30
Extravío de evidencias					15

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes anuales de la Contraloría de Servicios del Poder Judicial.

## ▮ Recuadro 3.2

### El derecho a la justicia pronta y cumplida según la Sala Constitucional y la Contraloría de Servicios del Poder Judicial

El artículo 41 de la Constitución Política establece el derecho fundamental a una justicia pronta y cumplida o, en los términos del artículo 8, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el derecho a un proceso en un plazo razonable, sin dilaciones indebidas o retardos injustificados. Sin embargo, el concepto de “justicia pronta” no ha sido definido en debate normativo o académico, ni en la operación diaria de los despachos. La diversidad de materias y casos que atiende la judicatura hace que la conceptualización de “pronto” tenga que adecuarse a la urgencia de cada asunto particular. Una duración de seis meses en materia civil puede ser muy satisfactoria, mientras que en pensiones alimentarias sería una tardanza excesiva. Las preguntas de fondo son ¿cuándo el retraso judicial violenta los derechos de las partes?, es decir, ¿en qué momento la duración de un proceso es tanta que implica denegación de justicia?

Las respuestas a estas interrogantes son tan variadas como los casos que recibe el Poder Judicial, y el consenso sobre una duración razonable es difícil de lograr. Ahora bien, cuando una persona cree que su derecho a una justicia pronta no está siendo tutelado por los jueces o funcionarios, puede presentar una queja en la Contraloría de Servicios (vía administrativa) o interponer un recurso de amparo en la Sala Constitucional.

En la Contraloría de Servicios la queja más frecuente –por mucho– es justamente el retardo de la justicia, o retardo administrativo. Sin embargo, en los informes de labores de esa instancia no se reporta el detalle de estas denuncias, ni sus resultados (cuadro 3.11).

Por su parte, la Sala Constitucional se ha pronunciado sobre el concepto de “término razonable”, definiéndolo como aquel plazo mayor o igual al establecido por ley dentro del cual se debe resolver la petición, sin que signifique incumplimiento de la justicia pronta y cumplida<sup>37</sup>.

En su jurisprudencia más reciente la Sala decidió por mayoría (con una votación de 5 a 2) que únicamente conocerá recursos de amparo por violación al principio de justicia pronta cuando el proceso judicial tenga una resolución en

firme y ese tribunal pueda evaluar todas las circunstancias del caso<sup>38</sup>. Sus argumentos para delimitar de este modo la admisibilidad del recurso de amparo y, con ello, cambiar la línea jurisprudencial seguida hasta ese momento, son los siguientes:

- ▮ la gran cantidad de recursos recibidos por el motivo en cuestión han convertido a la Sala en una instancia “para gestionar el pronto despacho o resolución célere de los asuntos”, especialmente en momentos o materias en que el Poder Judicial enfrenta enormes cantidades de circulante y morosidad,
- ▮ se toma en cuenta la experiencia de la Corte Europea de Derechos Humanos, que solo revisa la violación del principio de justicia pronta una vez que ha finalizado el caso, de modo que se pueda valorar la conducta de las partes, y
- ▮ existen otros canales administrativos a los que tienen acceso los usuarios para denunciar retrasos indebidos. Concretamente se menciona la figura del “pronto despacho”, la Inspección Judicial y la Contraloría de Servicios.

En ese voto la Sala se reserva la posibilidad de decidir, a su discreción, si admite un recurso de amparo cuando el caso aún está abierto. Pese a este portillo, la resolución ha creado jurisprudencia para restringir la admisión de recursos de amparo sobre este tema. Además pone de manifiesto la compleja situación de la Sala Constitucional en el contexto de la Corte Suprema, pues sus magistrados deben juzgar violaciones cometidas por la misma institución a la que pertenecen, y dictar criterios de prontitud y eficiencia bajo los cuales tendrían que ser llamados a cuenta sus pares, e incluso ellos mismos.

En los dos votos salvados de esa resolución se argumenta que el uso del recurso de amparo una vez finalizado el proceso vacía de todo sentido este instrumento, que es de carácter “reparador”. Se denuncia que dentro de la estructura judicial no hay otras formas de solución que den respuesta en el momento oportuno. Además, se señala la inseguridad jurídica que supone la valoración casuística de la Sala Constitucional para decidir cuáles recursos admite y cuáles no, sobre exactamente el mismo derecho violado.

37 Votos 437-94, 707-94, 5216-94 y 5290-94, y Volio, 1999.

38 Textualmente, la sentencia 12644-11 indica: “Por lo expuesto, con fundamento en el artículo 7° de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que habilita a la Sala Constitucional para resolver ‘exclusivamente (...) sobre su competencia’, a partir de esta sentencia este Tribunal admitirá los procesos de amparo interpuestos por violación del numeral 41 de la Constitución Política u 8, párrafo 1°, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, única y exclusivamente, cuando el proceso jurisdiccional haya concluido por virtud de sentencia con autoridad de cosa juzgada emitida por la última instancia procedente. Esta regla podrá ser valorada en cada caso concreto”.

# Metodología

---

Para la elaboración de este capítulo se recurrió a la técnica de investigación documental y revisión de archivos. En algunos temas fue necesario complementar la información documental con entrevistas a personas que se desempeñaban como funcionarios judiciales en la época de inicio de las reformas, pues el material escrito era insuficiente para comprender las dinámicas institucionales.

La primera parte del capítulo se dedica a sistematizar los principales indicadores de la gestión del Poder Judicial en las últimas décadas, a partir de los cuales es posible valorar los alcances de las transformaciones realizadas. Para ello se recopiló cada uno de los anuarios estadísticos del período, se organizaron las series de los veinte años analizados y se revisó si eran comparables a través del tiempo. Este último fue un trabajo delicado, pues los cambios administrativos y normativos generaron saltos abruptos de los indicadores entre un año y otro, los cuales han sido consignados para conservar la rigurosidad de los datos y las comparaciones.

Se trabajó con base en una adaptación del concepto de "capacidades institucionales" propuesto por Mann (1984), entendiéndolas como el conjunto de condiciones logísticas que permiten implementar las funciones del Poder Judicial en todo el territorio. Aunque los recursos económicos, humanos y de infraestructura son los componentes esenciales, la fortaleza institucional no se limita a esos indicadores sino que, en el marco de un Estado democrático de derecho, incluye además la capacidad de adaptarse y responder a los intereses de la ciudadanía (O'Donnell, 2007). Esto último se logra a través de un proceso de creciente inclusión, transparencia y rendición de cuentas en la toma de decisiones. Así pues, el fortalecimiento institucional va más allá de los recursos materiales, para incluir condiciones democráticas y de eficiencia en la provisión de servicios y, en general, en el funcionamiento de los entes públicos.

El segundo apartado utiliza el concepto de "olas reformistas". Esta es una forma de agrupar analíticamente un conjunto de acciones que se inician y ejecutan de modo paralelo, son impulsadas por el mismo grupo a través de un mecanismo específico y además pierden su dinamismo en el momento en que se instauran las principales modificaciones propuestas (legales o institucionales) y emergen nuevos temas.

Es difícil precisar fechas de inicio y conclusión para cada ola pues, por lo general, estas se dan en períodos en que la conjugación de varios eventos marca el punto de partida de una fase y el declive de la anterior. Además, en función

de los distintos actores y las diversos modos de conceptualizar la reforma judicial, los hitos de inicio y finalización tienden a variar ("la historia cambia según quién la cuenta y cómo la vivió"). Mientras para algunas de las personas involucradas el impulso inicial se da con la aprobación de leyes (por ejemplo, la Ley Orgánica del Poder Judicial), para otras se origina en procesos más amplios asociados a demandas internas y de la sociedad, difíciles de ubicar en una única fecha.

Sin pretender zanjar esta discusión, este Informe señala el inicio de una ola cuando se ha identificado: i) un documento que explícitamente define el objetivo "macro" o misión que animará el conjunto de acciones modernizadoras, ii) un liderazgo o grupo responsable de echarlas a andar, iii) un mecanismo de toma de decisiones y iv) una dotación de recursos humanos y financieros destinados a la ejecución de las reformas.

Se cierra una ola cuando las principales transformaciones legales e institucionales necesarias para lograr los objetivos se han puesto en práctica (mediante una ley, un nombramiento, una partida presupuestaria fija, un órgano responsable, etc.). Ello no necesariamente significa que se logró la misión "macro"; ésta puede quedar inconclusa ya sea porque las acciones previstas fueron insuficientes, porque la realidad que se deseaba cambiar era más compleja de lo previsto, o porque factores externos impidieron alcanzar las metas. Aunque las actividades se sigan realizando, porque se institucionalizaron en la rutina de la entidad o porque forman parte de proyectos aún en ejecución, la ola finaliza por la pérdida de dinamismo de sus propuestas frente a nuevas iniciativas, nuevos liderazgos y la reorientación de los recursos hacia ellos. Del mismo modo, un cambio en el mecanismo de toma de decisiones indica la transición hacia otra etapa de reformas. Por ejemplo, la primera ola fue promovida desde los Congresos de la Administración de Justicia, la segunda se impulsó por medio de los Planes Quinquenales del Poder Judicial, y la tercera se basa mucho más en el dinamismo de las comisiones internas y sus planes de trabajo.

Las olas contemplan asuntos heredados de las fases anteriores, pero con distintos objetivos, además de nuevos temas y vacíos identificados que llevan a modificar el objetivo superior. El punto central es que es difícil aducir que una institución se encuentra en reforma permanente una vez que el programa de cambios ha sido más o menos implantado en sus alcances iniciales. Evidentemente, las actividades se despliegan a lo largo del tiempo, más allá del im-

pulso inicial; muchas veces se sobrepondrán, favoreciendo o entorpeciendo acciones animadas por nuevas iniciativas de modernización.

### Metodología para la elaboración de perfiles de usuarios

Para construir la base de datos que alimenta la investigación *Perfiles y demanda social del Poder Judicial* (Mazzei, 2014), se recopiló información de una muestra de expedientes en seis despachos que atienden casos relacionados con la violación de ciertos tipos de derechos ciudadanos (en las materias de familia, agraria, laboral, violencia doméstica y penal) ubicados en áreas vulnerables.

Con base en las estadísticas judiciales, sobre casos entrados por circuito y materia en las oficinas judiciales de primera instancia, se construyó una tabla para los circuitos y materias de interés: civil, familia, violencia doméstica, laboral, penal y contravenciones. En el caso de la jurisdicción civil se excluyeron los casos correspondientes a cobro judicial.

Se trabajó con una muestra de 1.800 expedientes ingresados en el año 2012, organizados en grupos de 300 por materia. Este procedimiento genera un margen de error de 5,7% (al 95% de confianza) por materia y de 2,3% en la muestra total. Se incluyeron los circuitos Primero de San José, Primero de Alajuela, Cartago, Puntarenas y Segundo de la Zona Atlántica. La distribución entre ellos se hizo por materia y de manera proporcional a la población.

Una vez recolectados los datos de campo se utilizó la técnica multivariada de escalamiento multidimensional (MDS, por su sigla en inglés) para encontrar perfiles de usuarios. EL MDS forma parte de las técnicas de reducción factorial y está basado en la comparación de objetos o de estímulos, de modo que, si existe similitud entre dos

objetos A y B, las técnicas de MDS los colocarán en el gráfico de forma que la distancia entre ellos sea más pequeña que la distancia entre cualquier otro par de objetos .

Para la aplicación de la técnica se utilizó el procedimiento *Proxscal* y la distancia euclidiana. Se estandarizaron las variables con rango de 0 a 1, ya que tenían diferentes unidades de medida. Para evaluar el ajuste del modelo se usó el índice *Strees*, que proporciona una medida de las diferencias entre las distancias de los puntos en el espacio derivado y las disparidades obtenidas para esos puntos. Si el índice se acerca a cero significa un buen ajuste del modelo.

### Agenda de investigación a futuro

Este capítulo es un primer intento de sistematización de la reforma que ha venido experimentando el Poder Judicial en los últimos veinte años. Sin embargo, como se comentó en un apartado anterior, a lo largo de la investigación se encontraron serias limitaciones de información, relacionadas especialmente con la falta de evaluación de los procesos y la carencia de indicadores que permitan observar el alcance real de las reformas en el quehacer judicial. Por lo tanto, el principal reto de investigación a futuro será realizar evaluaciones de impacto de las múltiples intervenciones realizadas en las olas reformistas.

Además es necesario profundizar en áreas temáticas de las reformas, a fin de incorporar distintas voces y visiones: los funcionarios, las agencias y organismos de la cooperación internacional, las élites judiciales, la ciudadanía. Asimismo, este capítulo deja como desafío para investigaciones futuras el estudio de la calidad y utilidad de las estadísticas judiciales y las formas en que podrían mejorarse para que sean más relevantes en los procesos de toma de decisiones.

## ■ Insumos

Los insumos principales de este capítulo son la ponencia *Balance de la reforma judicial en Costa Rica, 1993-2013*, de Rodolfo Romero, las notas técnicas *Profesionalización de la judicatura*, de Marco Feoli; *Impacto de la Sala IV en la estructura del Poder Judicial*, de Marielos Londoño, y *Cooperación internacional en el proceso de reforma judicial*, de Marielos Londoño y Marco Feoli.

Otras contribuciones son *Perfiles y demanda social del Poder Judicial*, de Antonella Mazzei, *Análisis de indicadores judiciales de Lapop*, de Ronald Alfaro y *Recopilación de estadísticas judiciales 1990-2013*, de Emilio Solana.

## ■ Créditos

**Borrador del capítulo:** Evelyn Villarreal.

**Edición técnica:** Amelia Brenes, Jorge Vargas Cullell y Evelyn Villarreal.

**Asistentes de investigación:** Carmen Coto, Mónica Lara y Silvia Solano.

**Ilustraciones:** Obryan Poyser.

**Corrección y revisión de cifras:**

Obryan Poyser y Emilio Solana.

**Lectores críticos:** Alfredo Jones, Fabrice Lehoucq, Marcela Román, Emilio Solana, Constantino Urcuyo y Bruce Wilson.

**Entrevistados:** Alvarado, R.; Carvajal, M.; Fernández, M.; Jones, A. y Viquez, A.

**Participantes en el taller de consulta:** Rosa Abdelnour, Rocío Aguilar, Erick Alfaro, Sara Arce, Rodrigo Arroyo, Gustavo Blanco, Sara Castillo, Alfredo Chirino, María Lourdes Echandi, Marco Feoli, Daniel González, Franklin González, Miguel Gutiérrez, Alfredo Jones, Julio Jurado, Bryan Madrigal, Róger Mata, Sonia Navarro y Emilio Solana.