
Post Scriptum

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1 de abril de 2020.

Capítulo 1

Sinopsis

1

Valoración general

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

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

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

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

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

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

Valoración general

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Valoración general

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO 1

Sinopsis

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

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

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

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

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

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

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

Fuentes de información

Referencia al web:

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

Período: 1990-2018.

Unidad de análisis: artículo de las normas.

Registros totales: 1.034.

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

El reformismo ha ampliado sustantivamente las competencias del Poder Judicial

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

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

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

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

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

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

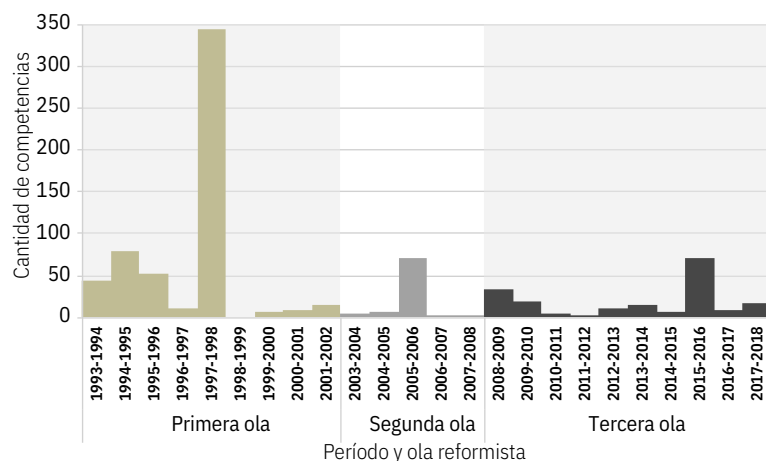
El examen pormenorizado de la legislación reformista del Poder Judicial arroja un dato clave: la ampliación de funciones encargadas a la institución proviene, en su gran mayoría, de legislación que no identifica recursos específicos para ejecutarse (Castillo, 2019). Efectivamente, 34 de las 42 leyes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

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

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

► Gráfico 1.1

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



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

Fuente: Elaboración propia con datos de Castillo, 2019.

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

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

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

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

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

Fuentes de información

Referencia al web:

Cuadro de indicadores de gestión judicial.

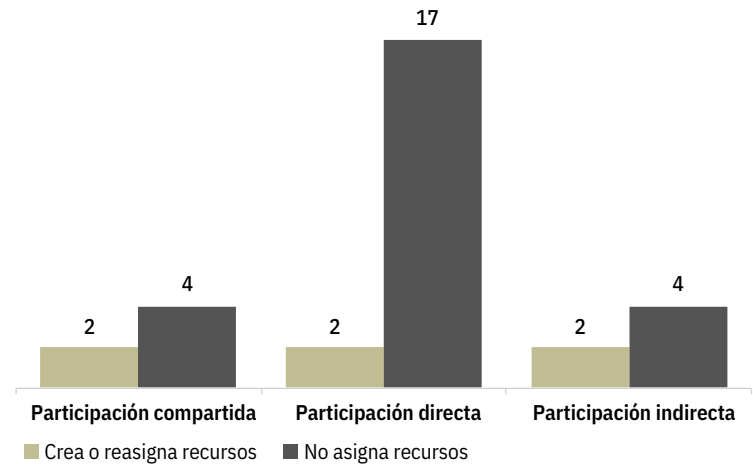
Período: 1990-2018.

Contiene 18 indicadores de gestión comparables.

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

Gráfico 1.2

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



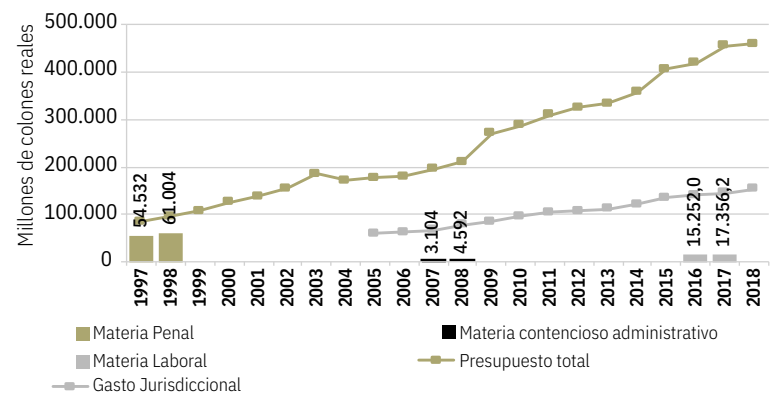
a/ Una ley relevante o de alto impacto se refiere a aquellas que crearon o reformaron jurisdicciones, o que crean más de 10 competencias nuevas. Aquí se incluyen 31 leyes de alto impacto en las que el Poder Judicial tuvo alguna participación; en las restantes 11 no fue partícipe durante su proceso de elaboración.

b/ Participación directa es cuando el Poder Judicial gestionó la ley; indirecta, cuando fue invitado a aportar o consultado directamente; y compartida, cuando la ley se generó en un grupo interinstitucional donde el Poder Judicial era un actor más.

Fuente: Elaboración propia con datos de Macaya, 2019.

Gráfico 1.3

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



a/ Los costos corresponden a los dos primeros años de entrada en vigencia de la reforma procesal respectiva.

b/ Cifras deflactadas con el índice de precios al consumidor (IPC), año base 2015.

Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, varios años y Solana, 2019.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuentes de información

Base de datos de movimientos de personal del Poder Judicial.

Período: 2004-2018.

Unidad de análisis: movimientos por persona.

Registros totales: 489.905.

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

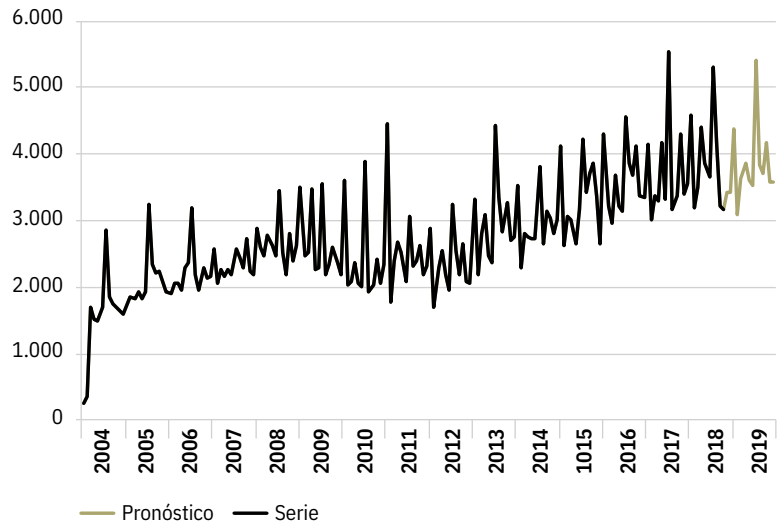
Son muy frecuentes los casos de operadores judiciales que en cuestión de pocos días cambian de funciones y lugar de trabajo. En específico, se registraron medio millón de movimientos de personal en los últimos diez años, únicamente considerando los puestos de las personas del ámbito jurisdiccional. Algunos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

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

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

Gráfico 1.4

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

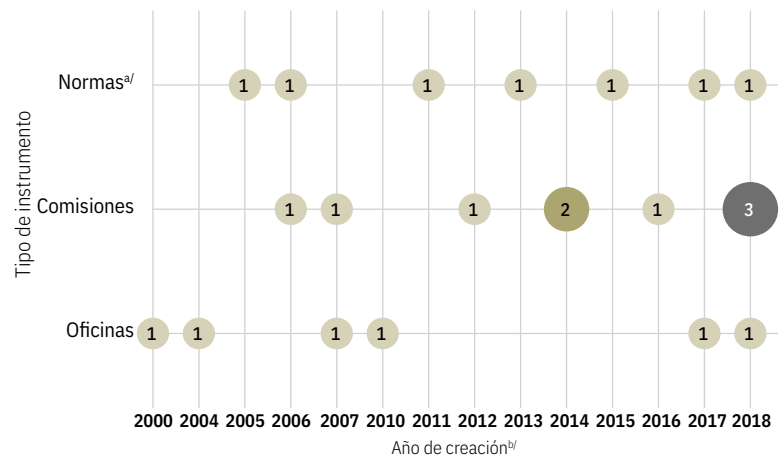


a/ Realizado mediante un análisis de series de tiempo que permite conocer patrones de comportamiento en el largo plazo, medir efectos de algún cambio estructural y hacer proyecciones a partir del conocimiento acumulado.

Fuente: Solórzano, 2019.

Gráfico 1.5

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



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

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

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

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

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

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

miento y promoción. El documento se encuentra en la agenda de la Asamblea Legislativa.

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

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

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

► Cuadro 1.1

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

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

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

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

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

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

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

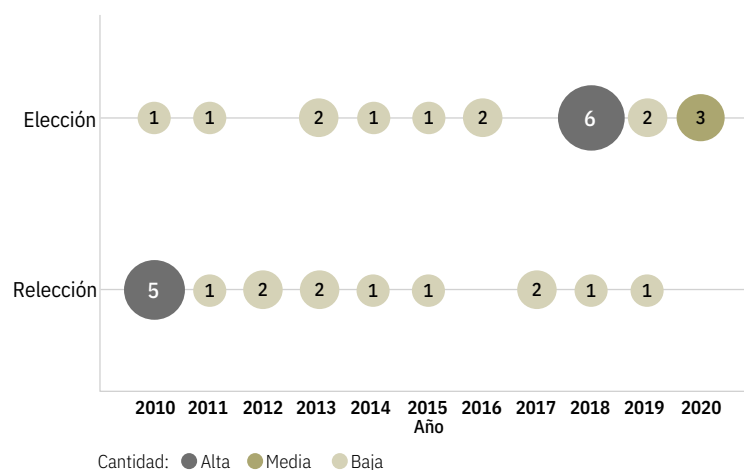
La principal conclusión de los estudios sobre ambos dominios reservados es que la severa crisis política en el gobierno judicial no fue lo suficientemente intensa como para despejar el camino de la reforma a estos ámbitos.

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

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

Gráfico 1.6

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



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

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

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

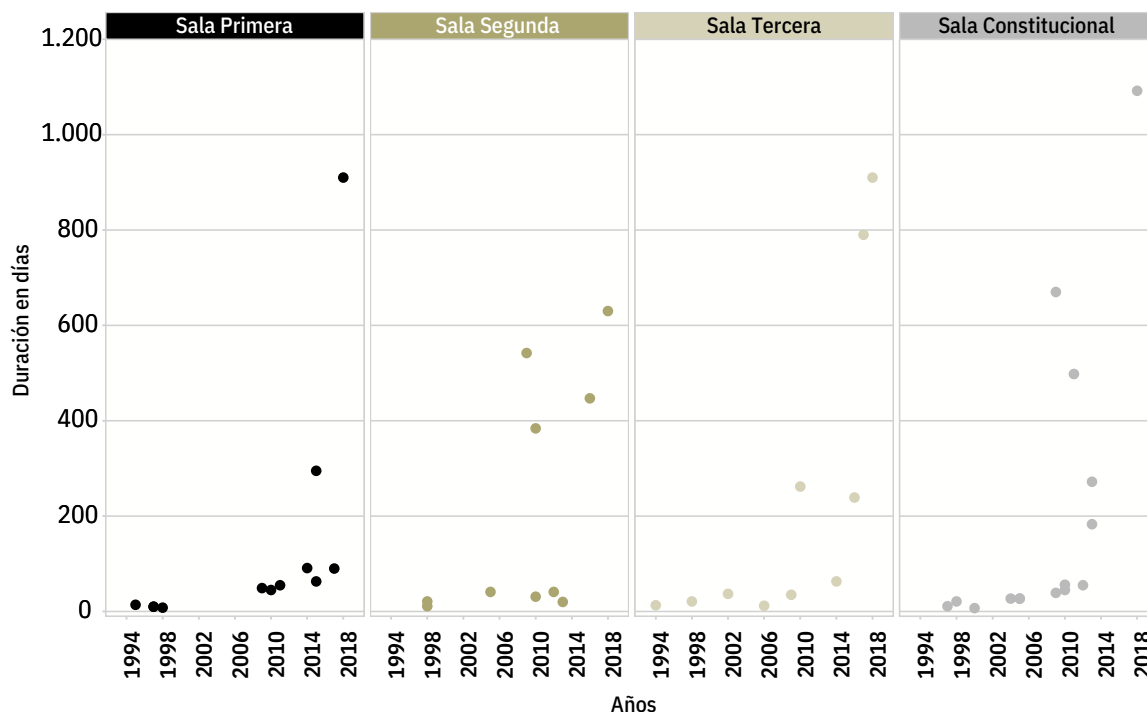
Por su parte, la Sala Constitucional tenía dos puestos propietarios vacantes por jubilación, por lo cual esta instancia indicó que varios votos de alto perfil no podían ser resueltos hasta que su integración no estuviera completa con propietarios. Aunado a ello, varias Salas tenían puestos de magistrados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

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

A corto y mediano plazo este tema volverá a cobrar

Gráfico 1.7

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

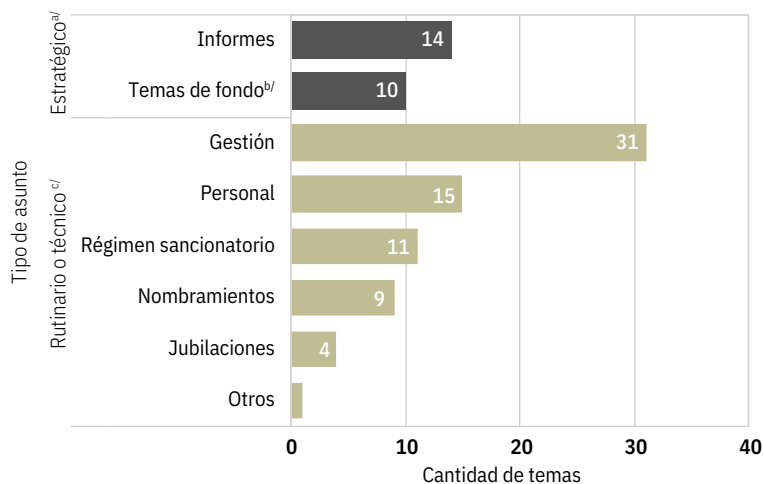
² Para mayores detalles sobre el fondo de los votos véase el expediente 19-016721-0007-CO, Voto 2019-020183 de la Sala Constitucional.

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

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

► Gráfico 1.8

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



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

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

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

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

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

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

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

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

La Ley Orgánica del Poder Judicial, promulgada en

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuentes de información

Referencias al web

Ponencias especializadas por

materia: Aldo Milano, Alfonso Carro y Marco Feoli.

Cuadros de estadísticas de las materias penal, laboral y contencioso administrativo.

Período: desde el inicio de cada reforma hasta 2017.

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

Autor: Emilio Solana, 2018.

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

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

Las reformas jurisdiccionales recientes no están logrando los resultados esperados

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

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

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

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

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

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

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

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

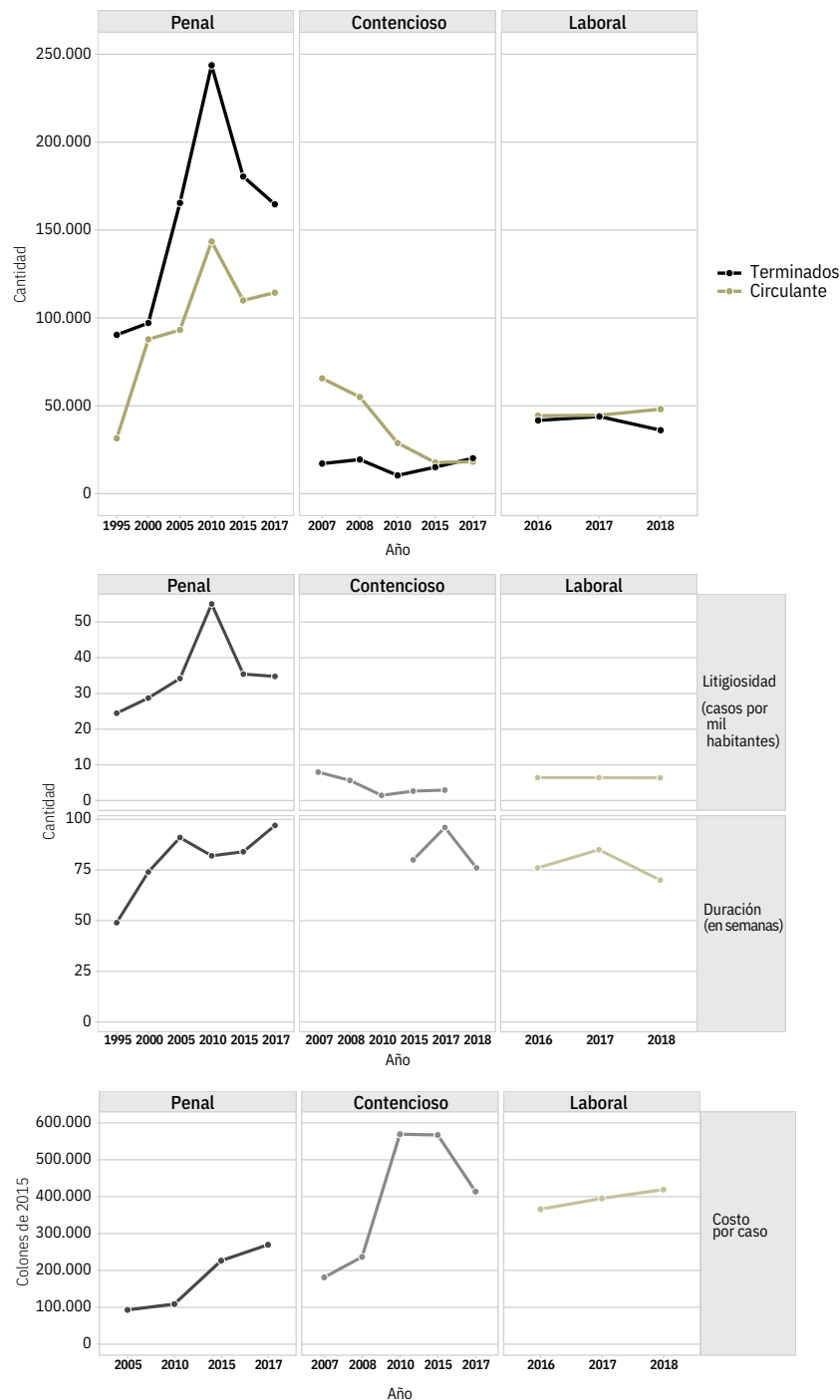
En síntesis, los resultados de las grandes reformas normativas en las materias penal (1996), contencioso-administrativa (2006) y laboral (2016) son dispares. Aun en las áreas donde se han logrado mejoras, estas han sido difíciles de sostener en el tiempo una vez que pasa el impulso inicial; de hecho,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

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

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

► Gráfico 1.9

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



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

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

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

Magros resultados en la respuesta judicial a los casos de corrupción

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

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

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

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

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

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

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

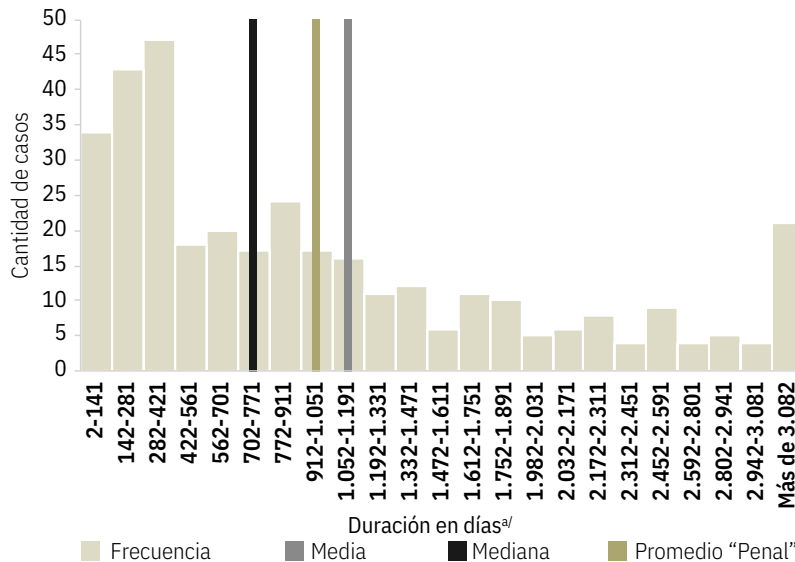
El mecanismo de visitas *in situ*, que puede ser muy útil para prevenir la corrupción, se usa poco debido a que solo hay cuatro inspectores asignados, quienes deben atender 846 oficinas en todo el país. En otros órganos como la Auditoría Judicial, se encontró una baja incidencia de asuntos directamente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

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

► Gráfico 1.10

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

(n=352 expedientes)^{a/}



Fuentes de información

Base de datos de causas ante el Tribunal de Inspección Judicial

Período: 2017-2019.

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

Registros totales: 549.

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

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

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

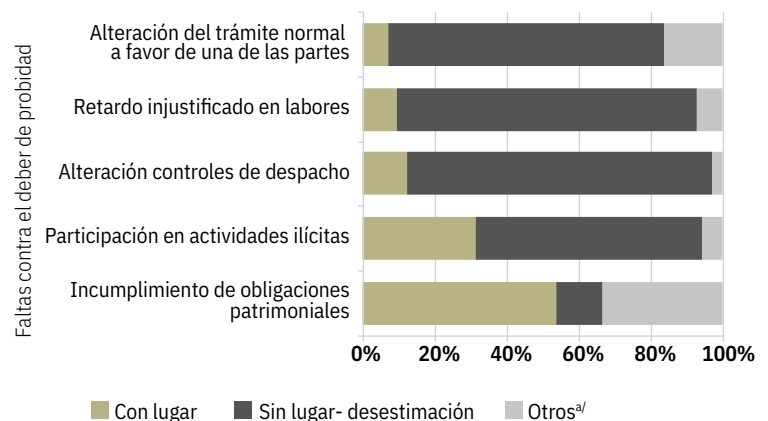
(OIJ). En la Corte Suprema, puntualmente, la Comisión de Transparencia y dos de los grupos de trabajo de reforma urgente propusieron un plan de acción y cambios en el proceso penal de delitos de corrupción y en el régimen disciplinario. Dado que algunas de estas iniciativas son de reciente implementación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

Indicadores macro del Poder Judicial no muestran mejoría

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

► Gráfico 1.11

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

► Cuadro 1.2

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

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

Nota: a/ en colones reales de 2015.

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2019.

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

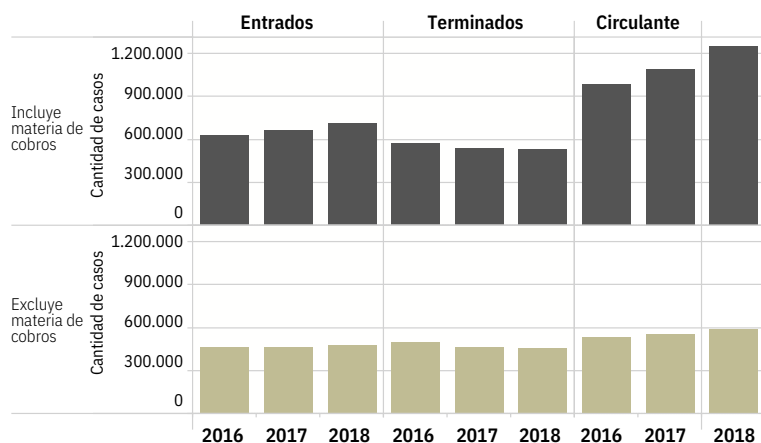
Un estudio de la Dirección de Planificación realizado en 2018 justificó el alto circulante en materia cobratoria por las dificultades de notificación a las partes demandadas: 8,6% resultaron notificaciones negativas, lo que equivale a 375.529 diligencias, y también

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

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

Gráfico 1.12

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



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

Gráfico 1.13

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

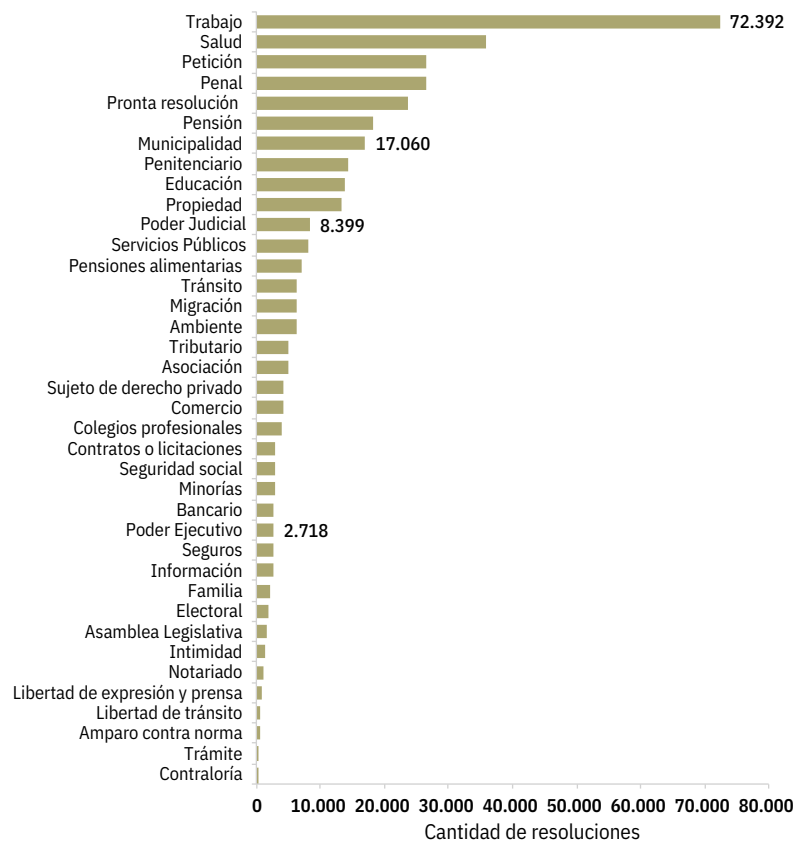
Gracias al análisis automatizado de 364.032 sentencias de la Sala Constitucional desde 1989, fue factible clasificar, de acuerdo con los criterios de la misma Sala, la totalidad de sus sentencias; esto, mediante la aplicación de algoritmos de inteligencia artificial (capítulo 7). En la actualidad, los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

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

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

Gráfico 1.14

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



a/ Son los temas que se obtuvieron tras la estandarización automatizada de la clasificación temática con 38 ítems definida por la misma Sala Constitucional. Fuente: Obando, 2019.

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

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

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

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

Cierre

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

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

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

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

Créditos

Borrador de capítulo: Evelyn Villarreal Fernández.

Edición Técnica:

Evelyn Villarreal Fernández y Jorge Vargas Cullell

Revisión y corrección de cifras:

Jesús Sáenz Solís y Evelyn Villarreal Fernández.

Visualización de datos y gráficos: Steffan Gómez Campos,

Natalia Morales Aguilar y Jesús Sáenz Solís

Edición de textos y corrección de estilo:

Laura Flores Valle

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

