



Estado de la Justicia





Primera edición: Abril, 2015.

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar / Insignia / ng.
Litografía e imprenta: E Digital ED S.A.



I Informe Estado de la Justicia

PROGRAMA ESTADO DE LA NACION

APDO. 1174-1200 PAVAS, COSTA RICA

www.estadonacion.or.cr

Don Luis Paulino Mora Mora
ha recibido el elogio y la gratitud del pueblo costarricense,
y tiene un sitio destacado en la historia del país.

Modestamente, el PEN también quiere reconocer
su entusiasta y valiosa y participación
en las primeras etapas de la preparación de este Informe
y agradecer sus esfuerzos para que el Estado de la Justicia
se hiciera realidad.

ESTADO DE LA JUSTICIA

Equipo responsable

Consejo Académico Asesor

Rocío Aguilar, Alfredo Chirino,
María Lourdes Echandi, Armando González,
Daniel González, Julio Jurado, Alejandra Mora,
Sonia Navarro, Elizabeth Odio,
Hernando París, Monserrat Sagot,
Constantino Urcuyo y Zarela Villanueva.

Consejo Directivo

Henninng Jensen, Monserrat Solano,
Eduardo Sibaja.

Convenios marco de cooperación

Consejo Nacional de Rectores,
Poder Judicial.

Director a.i y Subdirector

Jorge Vargas Cullell.

Coordinador general de investigación

Evelyn Villareal.

Equipo técnico

Ronald Alfaro, Amelia Brenes,
Diego Fernández, Steffan Gómez,
Jennyfer León, Leonardo Merino,
Alberto Mora, Natalia Morales,
Dagoberto Murillo, Obryan Poiser,
Daniela Chacón, Susan Rodríguez,
Isabel Román, Jorge Vargas Cullell,
Evelyn Villarreal.

Área de Estadística

Natalia Morales, César Castro, Diego
Fernández, Jennyfer León, Antonella Mazzei,
Karla Meneses, Dagoberto Murillo,
Obryan Poiser y Rafael Segura.

Área de Difusión

Vera Brenes, Manuel Alfaro, Guido Barrientos,
María Laura Brenes y Arlene Méndez.

Área de administrativa

Susan Rodríguez, Karol Arroyo, José Jorge
Montero, Susan Navarro, Giselle Rojas
y Joani Valverde.

Editor

Programa Estado de la Nación.

Edición de textos y corrección

Alexandra Steinmetz, Ana Lucía Lizano.

Diseño y diagramación

Erick Valdelomar | Insignia | ng

Reconocimientos

Aunque en cada uno de los capítulos se hace un reconocimiento a las y los colaboradores que apoyaron este esfuerzo en sus distintas etapas, en esta página queremos dejar constancia de nuestra gratitud por el valioso apoyo que recibimos de muchas otras personas durante los dos años de preparación de este Informe, tanto en tareas generales como para secciones específicas del documento. Anticipamos nuestras disculpas por cualquier omisión involuntaria que este listado pueda contener.

Agradecemos a la Corte Suprema de Justicia por la confianza y apertura con que recibió esta iniciativa desde su inicio, así como por el patrocinio brindado para la realización de los estudios que aquí se reseñan. De manera particular reconocemos el interés y el apoyo del entonces presidente de la Corte, Luis Paulino Mora (q.e.p.d), impulsor de este proyecto junto con el equipo de colaboradores encabezado por Nancy Hernández. Ese interés fue retomado por la actual presidenta, Zarela Villanueva, y el personal de su despacho, sobre todo por Róger Mata y Melissa Cordero.

En general, cada departamento o entidad del Poder Judicial al que se le solicitó información, respondió en forma expedita y completa, según su disponibilidad. De manera especial, se agradece a la Dirección Ejecutiva, representada por Alfredo Jones y, posteriormente, por Ana Eugenia Romero; a Silvia Navarro, de la Secretaría de la Corte; al Departamento de Planificación y en particular a las funcionarias y funcionarios de la Sección de Estadísticas: Marta Asch, Franklin González, Bernardita Madrigal, Erick Mora, Ana Ericka Rodríguez y Margarita Sánchez, por su siempre atenta disposición a proveer y aclarar dudas sobre la información. Nuestra gratitud también para Ana Virginia Madrigal, Kattia Salas, Sonia Villegas y Rita Quirós, de la Sala Constitucional y el Centro de Jurisprudencia Constitucional, así como para Marisol Barboza, Marvin Carvajal, Elías Jaén y Carlos Núñez, de la Escuela Judicial, por su apoyo en distintos momentos. Recibimos además la colaboración de Carmen María Oviedo y Cristina Rojas, de la Oficina de Cooperación y

Relaciones Internacionales. Finalmente, valoramos la asistencia de Laura Gutiérrez, de la Sección Administrativa de la carrera judicial, José Luis Vargas, de la Secretaría de la Corte y Nacira Valverde, del Departamento Financiero-Contable.

Cabe destacar que para la elaboración de este Informe el equipo técnico del Programa Estado de la Nación fue reforzado con el valioso trabajo de Amelia Brenes, Luis González, Mónica Lara, Susan Navarro, Obryan Poyser y Emilio Solana.

Un especial agradecimiento a la amplia lista de lectores críticos, incisivos y constructivos, que participaron en este esfuerzo. Varios de ellos dedicaron buena parte de su valioso tiempo a leer muchos capítulos y sin duda mejoraron la calidad de esta obra. En cada capítulo se consignan sus nombres. También nos acompañó en este proceso de revisión un grupo de consejeros ad honorem conformado por distinguidos expertos internacionales: Fabrice Lehoucq, Aníbal Pérez-Liñán, Jeff Staton y Bruce Wilson.

El Consejo Académico Asesor de este Informe cumplió un papel fundamental en las distintas fases de la iniciativa. Por su dedicación y su trabajo desinteresado agradecemos a todas las personalidades que lo conformaron.

Se reconoce el destacado trabajo de Alexandra Steinmetz en las labores de edición de textos y corrección de estilo, así como de Ana Lucía Lizano en la corrección ortotipográfica.

Nuestra gratitud también para Erick Valdelomar y el personal de Insignia, por el diseño y diagramación del Informe.

Pese al abundante apoyo recibido por una gran cantidad de personas, las omisiones y errores de este Informe son responsabilidad del Programa Estado de la Nación y sus conclusiones no pueden ser atribuidas a ninguna de las entidades y personas mencionadas.

ESTADO DE LA JUSTICIA

Índice general

EQUIPO RESPONSABLE	7
RECONOCIMIENTOS	9
PRESENTACIÓN	25
PRÓLOGO	27
Acerca del Informe	28
Principios	28
Alcance	28
Proceso de investigación y deliberación	29
Principales limitaciones	32
Errores y omisiones	32
Palabras finales	33
CAPÍTULO 1	
SINOPSIS	35
Lectura estratégica	35
El Poder Judicial como conglomerado institucional	37
El Poder Judicial como garante de derechos de la población	38
El Poder Judicial como conglomerado institucional	37
El Poder Judicial como actor del sistema político	39
El contexto de las reformas en el Poder Judicial	41
La dinámica política en las últimas dos décadas	41
La institucionalidad judicial en Costa Rica	43
La justicia en Costa Rica evaluada desde afuera	45
<i>Antecedentes de investigación sobre administración de justicia en el Programa</i>	
<i>Estado de la Nación</i>	48
Principales conceptos generales del informe	50
Resumen de los capítulos	
Capítulo 2. La construcción de la independencia judicial en el siglo XX	53
<i>Pregunta general</i>	53
<i>Conceptos básicos</i>	53
<i>Aporte al conocimiento</i>	53
<i>Síntesis de hallazgos y desafíos</i>	54

<i>Hallazgos relevantes</i>	54
Capítulo 3. Los veinte años de reformas en el poder judicial	57
<i>Pregunta general</i>	57
<i>Conceptos básicos</i>	57
<i>Aporte al conocimiento</i>	58
<i>Síntesis de hallazgos y desafíos</i>	58
<i>Hallazgos relevantes</i>	62
Capítulo 4. Tutela efectiva de derechos en materia penal	63
<i>Pregunta general</i>	63
<i>Conceptos básicos</i>	63
<i>Aporte al conocimiento</i>	63
<i>Síntesis de hallazgos y desafíos</i>	64
<i>Hallazgos relevantes</i>	64
Capítulo 5. Tutela efectiva de derechos en material laboral	65
<i>Pregunta general</i>	65
<i>Conceptos básicos</i>	65
<i>Aporte al conocimiento</i>	65
<i>Síntesis de hallazgos y desafíos</i>	68
<i>Hallazgos relevantes</i>	69
Capítulo 6. Judicialización de la salud	71
<i>Pregunta general</i>	71
<i>Conceptos básicos</i>	71
<i>Aporte al conocimiento</i>	72
<i>Síntesis de hallazgos y desafíos</i>	72
<i>Hallazgos relevantes</i>	74
Capítulo 7. Los alcances de la consulta previa de constitucionalidad	77
<i>Pregunta general</i>	77
<i>Conceptos básicos</i>	77
<i>Aporte al conocimiento</i>	77
<i>Síntesis de hallazgos y desafíos</i>	77
<i>Hallazgos relevantes</i>	78
Capítulo 8. Evolución de nombramiento de magistrados de la Corte Suprema	81
<i>Pregunta general</i>	81
<i>Conceptos básicos</i>	81
<i>Aporte al conocimiento</i>	81
<i>Síntesis de hallazgos y desafíos</i>	82
<i>Hallazgos relevantes</i>	83
Capítulo 9. Cobertura mediática al Poder Judicial	85
<i>Pregunta general</i>	85
<i>Conceptos básicos</i>	85
<i>Aporte al conocimiento</i>	85
<i>Síntesis de hallazgos y desafíos</i>	86
<i>Hallazgos relevantes</i>	86
CAPÍTULO 2	
LA CONSTRUCCIÓN DE LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL DURANTE EL SIGLO XX	89
Síntesis de hallazgos y desafíos	89
Aporte del capítulo	90
Hallazgos relevantes	90
Justificación	91
Antecedentes	92
Conceptos básicos	92
Resultados de la investigación	94
El lento y negociado camino hacia la independencia presupuestaria	94
La expansión territorial en función del crecimiento de la población	97
La lucha entre la influencia política y la carrera judicial para la selección de magistrados	99
El fortalecimiento de la burocracia judicial como herramienta para la consolidación de la autonomía institucional	103

Metodología	106
Técnicas	106
Agenda de investigación	106
Insumos	106
Créditos	106
CAPÍTULO 3	
LOS VEINTE AÑOS DE REFORMAS EN EL PODER JUDICIAL	107
Síntesis de hallazgos y desafíos	107
Aporte del capítulo	109
Hallazgos relevantes	110
Justificación	111
Conceptos básicos	112
Contexto	113
Ampliación del presupuesto judicial	113
Extensión de la infraestructura institucional	114
Aumento del personal	115
Diversidad de usuarios	116
Contexto inmediato del poder judicial en el sector justicia	118
<i>La Sala Constitucional y los orígenes de la reforma judicial</i>	118
Resultados de la investigación	120
Las olas reformistas en el Poder Judicial	120
<i>Importancia de la cooperación internacional</i>	122
Primera ola reformista 1993-2002: reforma legal y penal y reorganización administrativa y gobierno judicial	124
<i>El marco legal de la “reforma judicial”</i>	125
<i>La carrera judicial</i>	125
<i>Modernización de los despachos</i>	127
<i>Propuestas para desconcentrar la cúpula judicial</i>	128
<i>Las bases institucionales para la resolución alterna de conflictos</i>	129
<i>El fin de la primera ola y la evaluación del primer proyecto Corte-BID</i>	130
Segunda ola 2000-2008: reforma penal, órganos auxiliares y acceso la justicia	131
<i>La reforma penal y el fortalecimiento de los órganos auxiliares</i>	131
<i>Capacidad gerencial y tecnologías</i>	133
<i>Acceso a la justicia: mujeres</i>	135
<i>Fin de la segunda ola y la proliferación de comisiones</i>	135
Tercera ola 2007 hasta la actualidad: grupos de trabajo sobre múltiples ejes temáticos	136
<i>Transparencia y apertura</i>	136
<i>Evaluación del desempeño: el reto pendiente</i>	136
Acceso ampliado a la justicia	137
Fronteras de la modernización judicial	137
<i>Pocos cambios en la estructura de toma de decisiones</i>	137
<i>Las comisiones como mecanismos alternativos de poder</i>	139
<i>Falta de mecanismos de evaluación</i>	139
<i>Indicadores de gestión: Retraso judicial</i>	142
Metodología	146
Metodología para la elaboración de perfiles de usuarios	147
Agenda de investigación	147
Insumos	148
Créditos	148
CAPÍTULO 4	
TUTELA EFECTIVA DE DERECHOS EN MATERIA PENAL	149
Síntesis de hallazgos y desafíos	149
Aporte del capítulo	150
Hallazgos relevantes	150
Justificación	151

Conceptos básicos	152
Tutela judicial efectiva de derechos	152
Derecho a una resolución	153
Riesgo de tutela efectiva de derechos	153
Contexto	154
Un tercio de los casos judiciales es de la materia penal	154
Las desestimaciones se dictan para más de un 48% de los casos penales	155
Duración de los procesos penales solo disminuye en juicios de flagrancia	156
Esfuerzos para reformar la justicia penal	157
Resultados de la investigación	158
Análisis por etapas del proceso penal	158
<i>Mapa de ruta: al menos trece tipos de resolución pueden cerrar un caso penal</i>	158
<i>La mayoría de los casos penales no supera la etapa preparatoria</i>	158
<i>Factores clave para llegar a juicio: testigos presenciales y prueba documental</i>	160
Identificación de riesgos de tutela efectiva de derechos	162
Uno de cada cuatro casos penales está en riesgo de tutela	162
<i>Combinaciones más riesgosas: la desestimación en ciertos tipos de delitos</i>	164
<i>Duraciones: finalización de la mitad de los casos riesgosos tarda más de tres años y medio</i>	165
<i>Tipología de riesgo de tutela efectiva de derechos</i>	166
Metodología	168
Muestreo de expedientes	168
<i>Análisis bivariado</i>	168
<i>Regresión logística</i>	169
<i>Análisis de supervivencia</i>	170
<i>Tipologías de riesgo</i>	170
Expandir la frontera de información	170
Agenda de investigación a futuro	171
Insumos	172
Créditos	172
CAPÍTULO 5	
TUTELA EFECTIVA DE DERECHOS EN MATERIA LABORAL	173
Síntesis de hallazgos y desafíos	173
Aporte del capítulo	174
Hallazgos relevantes	174
Justificación	175
Conceptos básicos	176
Tutela efectiva de derechos	176
Riesgo de tutela efectiva de derechos en materia laboral	177
Contexto	178
Juicios ordinarios y de riesgos del trabajo aumentan el volumen de trabajo de la jurisdicción laboral	178
Más de la mitad de los juicios laborales termina con una sentencia	178
Duración de casos se mantiene estable en menor cuantía y aumenta en mayor cuantía	180
Reformas recientes en materia laboral	180
Resultados de la investigación	182
Mapa de ruta de un caso laboral teórico	182
Mayoría de los casos laborales obtiene una sentencia de primera instancia	183
<i>Mejora la duración promedio para terminar un caso laboral</i>	184
Factores clave para llegar a una resolución: solicitud o aprobación de embargo	185
En un tercio de los casos laborales está en riesgo la tutela efectiva de derechos	186
Perfiles de riesgo de tutela efectiva de derechos laborales	188
<i>Casos en riesgo presentan una menor duración</i>	188
Metodología	190
Muestreo de expedientes	190
Técnicas de investigación	191
<i>Análisis bivariado</i>	191
<i>Regresión logística</i>	191

<i>Análisis de supervivencia</i>	192
<i>Tipologías de riesgo</i>	192
Expandir la frontera de información	192
Agenda de investigación futura	193
Insumos	216
Créditos	216
CAPÍTULO 6	
JUDICIALIZACIÓN DE LA SALUD: RECURSOS DE AMPARO POR MEDICAMENTOS	195
Síntesis de hallazgos y desafíos	195
Aporte del capítulo	196
Hallazgos relevantes	196
Justificación	197
Conceptos básicos	198
Judicialización de la política	198
Activismo judicial	198
Contexto	199
La judicialización de la salud en América Latina	199
Una Sala Constitucional activista en defensa del derecho a la salud	199
Un 30% de los recursos de amparo sobre el derecho a la salud tiene que ver con medicamentos	200
Alta tasa de éxito de los recursos por entrega de medicamentos	200
La actualización de la LOM es un proceso rígido	201
La crisis financiera de la CCSS diluyó la atención en los recursos por medicinas	202
Resultados de la investigación	202
Ocho grupos de medicamentos concentran la mayoría de los recursos de amparo	202
Dos hospitales nacionales reciben diez veces más recursos que el promedio	205
Los actores son diversos y sus posiciones poco organizadas	205
Bajo impacto financiero de los recursos de amparo por medicamentos	207
Efecto de la jurisprudencia constitucional en las políticas de la CCSS	208
<i>Cumplimiento de sentencias por parte de la CCSS</i>	210
Metodología	212
Cálculo del costo de los recursos de amparo por medicamentos	213
Agenda de investigación futura	214
Insumos	212
Créditos	216
CAPÍTULO 7	
CONSULTA PREVIA DE CONSTITUCIONALIDAD: ¿ACTÚA LA SALA COMO UN SENADO?	217
Síntesis de hallazgos y desafíos	217
Aporte del capítulo	218
Hallazgos relevantes	218
Justificación	219
Conceptos básicos	220
El control previo de constitucionalidad	220
Judicialización de la política	221
Activismo judicial	222
Contexto	224
La Sala Constitucional mantiene una rígida evaluación de los criterios de admisibilidad de las consultas	224
Una Sala Constitucional entre la autocontención y el activismo	224
¿Cuáles pueden ser los efectos de las consultas?	225
<i>Cambio de criterio de la Sala sobre la posibilidad de reiterar consultas sobre un mismo proyecto de ley</i>	227
Resultados de la investigación	228
Control previo no causa retraso significativo en la aprobación de leyes	228
<i>La reinterpretación del plazo de un mes para resolver las consultas previas</i>	228
<i>La consulta previa dura, en promedio, 23,6 días</i>	228
<i>El plazo promedio para la aprobación de una ley es de 657,2 días</i>	229

<i>Efectos del control preventivo de constitucionalidad</i>	229
<i>Son pocas las consultas reiteradas sobre un mismo proyecto</i>	229
<i>Consultas de constitucionalidad con vicios de forma y fondo</i>	230
<i>Caracterización de los vicios de forma</i>	231
<i>Congreso acata la mayoría de los dictámenes sobre vicios de fondo</i>	233
<i>¿Cuándo o dónde causa tensión el control previo de constitucionalidad?</i>	233
<i>Dos proyectos de ley tuvieron cinco consultas preventivas de constitucionalidad</i>	233
<i>Mayoría de solicitudes de nulidad fue relativa al TLC</i>	234
<i>Recurrencia de vicios de forma</i>	235
<i>Materia presupuestaria concentra los vicios de fondo</i>	236
<i>¿Se usa la consulta facultativa como herramienta de control político?</i>	236
<i>Las consultas facultativas son presentadas principalmente por la oposición</i>	236
<i>Pocos diputados son usuarios frecuentes de las consultas</i>	237
<i>Un período de gobierno concentró un alto porcentaje de consultas</i>	238
<i>¿Generan los proponentes algún efecto diferenciado en el tipo de respuesta de la Sala?</i>	238
Metodología	240
Agenda de investigación futura	243
Insumos	244
Créditos	244
CAPÍTULO 8	
EVOLUCIÓN DEL NOMBRAMIENTO DE MAGISTRADOS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA	245
Síntesis de hallazgos y desafíos	245
Aporte del capítulo	246
Hallazgos relevantes	246
Justificación	247
Conceptos básicos	248
Independencia judicial	248
Modelos de nombramiento de magistrados	248
Modelos delegativos y modelos históricos	249
Contexto	249
El diseño constitucional vigente: la Constitución de 1949 y el Reglamento de la Asamblea Legislativa	249
<i>La Comisión Permanente Especial de Nombramientos</i>	250
Evolución de los mecanismos de selección: el endurecimiento del proceso	250
<i>Distintas propuestas de reforma durante la década de 1990</i>	250
<i>Factores determinantes para el cambio</i>	251
Resultados de la investigación	252
El efecto de los cambios institucionales en la elección de magistrados	252
<i>Cambios en la metodología de la Comisión de Nombramientos</i>	252
<i>La prolongación de los procesos de nombramiento</i>	254
<i>El tránsito de perfiles políticos a perfiles profesionales con carrera judicial</i>	256
<i>La no reelección de magistrados como excepción a la regla</i>	258
El controversial sistema de nombramiento de magistrados suplentes	259
Percepción de los actores sobre las reformas al proceso de selección	260
<i>Votación calificada fue un cambio positivo</i>	260
<i>Influencia de grupos de interés en los nombramientos</i>	261
<i>Posibles espacios de reforma</i>	261
Metodología	263
Recolección de datos	263
Sistematización de datos	264
Agenda de investigación futura	264
Insumos	265
Créditos	265

CAPÍTULO 9	
COBERTURA MEDIÁTICA AL PODER JUDICIAL	267
Síntesis de hallazgos y desafíos	267
Aporte del capítulo	268
Hallazgos relevantes	268
Justificación	269
Conceptos básicos	270
Resultados de la investigación	270
Mayor presencia y seguimiento del Poder Judicial en medios	272
Sentencias: el talón de Aquiles	274
Individualización de responsabilidades	276
El enfoque negativo del Poder Judicial no es mayoritario, pero genera más portadas	276
De lo que no se habla: el presupuesto judicial	278
Protestas ante el Poder Judicial: una novedosa medida de presión	278
Respuesta del Poder Judicial a la mayor cobertura mediática	279
<i>Múltiples departamentos de prensa con gestión reactiva</i>	281
<i>Las páginas web no son puntos de entrada para los comunicadores</i>	282
Metodología	283
Exploración sobre las capacidades del Poder Judicial para atender a los medios	285
Agenda de investigación futura	285
Insumos	286
Créditos	286
SIGLAS	287
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	289

Índice de cuadros

0.1	Métodos de investigación aplicados en el Primer Informe Estado de la Justicia	31
0.2	Estudios y productos del Informe Estado de la Justicia	31
1.1	Indicadores generales de desempeño del Poder Judicial. 1990-2013	49
1.2	Evolución de los funcionarios del Poder Judicial, según tipo, por décadas. 1900-1990	55
1.3	Resumen metodológico del capítulo 2	56
1.4	Síntesis de las olas reformistas del Poder Judicial	59
1.5	Resumen metodológico del capítulo 3	61
1.6	Resumen metodológico del capítulo 4	65
1.7	Resumen metodológico del capítulo 5	68
1.8	Resumen metodológico del capítulo 6	74
1.9	Resumen metodológico del capítulo 7	79
1.10	Resumen metodológico del capítulo 8	83
1.11	Resumen metodológico del capítulo 9	87
2.1	Evolución de los funcionarios del Poder Judicial, según tipo, por décadas. 1900-1990	103
3.1	Perfiles de usuarios del Poder Judicial, según materia. 2012	117
3.2	Olas reformistas del Poder Judicial	121
3.3	Jueces según universidad donde obtuvieron la licenciatura, por tipo de plaza obtenida. 2013	128
3.4	Asuntos atendidos como conciliación en el Poder Judicial. 2001-2013	128
3.5	Resumen de la evaluación externa del primer préstamo Corte-BID. 1996-2002	130
3.6	Distribución porcentual del presupuesto judicial según ámbito o dependencia. 2008-2011	132
3.7	Sinóptico de Planes Quinquenales del Poder Judicial. 2000-2017	134
3.8	Funciones de la Presidencia de la Corte y de la Corte Suprema. 2005-2012	138
3.9	Comisiones en las que participan miembros del Consejo Superior, según miembro responsable. 2008-2013	139
3.10	Comparación de indicadores de gestión del Poder Judicial. 1990, 2000, 2010 y 2013	141
3.11	Cantidad de gestiones tramitadas por la Contraloría de Servicios del Poder Judicial, según motivo. 2008-2013	144
4.1	Perfil de los casos en riesgo de tutela efectiva de derechos, según grupos de riesgo	167
4.2	Resumen de la muestra de expedientes en materia penal	169
4.3	Comparación de los tipos de salidas	169
4.4	Principales variables incluidas en el cuestionario para la recolección de datos sobre los casos en materia penal	169
4.5	Comparación entre la información existente y los nuevos datos que aporta el muestreo de expedientes	171
5.1	Casos terminados por los juzgados laborales, según tipo de salida. 2009-2013	179
5.2	Duración promedio de los juicios de trabajo de mayor cuantía fallados con sentencia, por instancia, según año. 2010-2013	181
5.3	Resumen de la muestra de expedientes en materia laboral	190

5.4	Principales variables incluidas en el cuestionario para la recolección de datos sobre los casos en materia laboral	191
5.5	Comparación entre la información existente y los nuevos datos que aporta el muestreo de expedientes	193
6.1	Recursos de amparo por prescripción de medicamentos, según resolución. 2006-2013	201
6.2	Medicamentos más solicitados mediante recursos de amparo. 2006-2013	203
6.3	Recursos de amparo por cada 100.000 medicamentos despachados y consultas médicas brindadas. 2006-2009	205
6.4	Gasto en medicamentos como resultado de amparo, según origen de los datos. 2008	208
6.5	Cumplimiento en tiempo de sentencias de la Sala Constitucional, según institución recurrida	211
6.6	Descripción de variables incorporadas a la base de datos	212
6.7	Descripción de variables incorporadas en la base de datos	213
6.8	Estimación del gasto en medicamentos como resultado de recursos de amparo. 2008	215
7.1	Resumen de requisitos y alcances de las consultas previas de constitucionalidad	229
7.2	Consultas previas de constitucionalidad, evacuadas y no evacuadas, según tipo de consulta. 1989-2013	231
7.3	Vicios constitucionales en consultas previas evacuadas. 1989-2013	232
7.4	Consultas preventivas de constitucionalidad sobre el proyecto de Ley de Penalización de la Violencia contra la Mujer, expediente 13.874	234
7.5	Consultas preventivas de constitucionalidad sobre el proyecto de reforma a la Ley 7744, de Concesión y Operación de Marinas Turísticas, expediente 14.836	235
7.6	Descripción de objetivos e indicadores analizados en la investigación	241
7.7	Temas de análisis en torno a la interpretación que realiza la Sala Constitucional de sus propias competencias en materia de control preventivo	242
7.8	Vacíos de información en el registro de proponentes de las consultas facultativas, por administración de gobierno. 1989-2013	242
8.1	Indicadores seleccionados del trabajo de la Comisión Permanente Especial de Nombramientos	254
8.2	Carrera judicial de las y los magistrados, por quinquenio en que fueron electos. 1985-2014	257
8.3	Carrera judicial de las y los magistrados, según quinquenio en que fueron electos. 1985-2014	258
8.4	Opiniones sobre el mecanismo de selección de magistrados suplentes	260
8.5	Valoración de las personas entrevistadas acerca del impacto de la CPEN y las reformas constitucionales de 2003	260
8.6	Recomendaciones de las personas entrevistadas sobre el sistema de nombramiento de magistrados	261
8.7	Magistrados y magistradas en funciones en la Corte Suprema de Justicia. 2013	263
9.1	Clasificación de eventos noticiosos sobre el Poder Judicial	272
9.2	Principales resultados de la cobertura periodística sobre sentencias seleccionadas	275
9.3	Mención de actores individuales del Poder Judicial en las notas periodísticas	276
9.4	Selección de noticias relacionadas con reclamos de la ciudadanía hacia el Poder Judicial	279
9.5	Factores que influyen la toma de decisiones jurisdiccionales según la teoría del balance táctico	281

Índice de recuadros

1.1	Sobre el Poder Judicial como conglomerado de instituciones	46
1.2	¿Qué dicen y qué no dicen las estadísticas judiciales?	51
1.3	Sobre la tutela efectiva de derechos	66
1.4	Separación de criterio	72
1.5	Sobre la judicialización de la salud	75
1.6	Sobre la consulta previa de constitucionalidad	
3.1	Procedencia de los jueces del Poder Judicial, según la universidad donde obtuvieron el título.	127
3.2	El derecho a la justicia pronta y cumplida según la Sala Constitucional y la Contraloría de Servicios del Poder Judicial	145
6.1	Efectos en los pacientes de los medicamentos obtenidos por medio de recursos de amparo	204
7.1	Principios fundamentales para la aprobación de leyes, según señalamientos de la Sala Constitucional	223
7.2	La consulta previa sobre el TLC entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana	226
9.1	El concepto de juicio mediático	226
9.2	La influencia de la opinión pública en las decisiones judiciales	280

Índice de gráficos

1.1	Comparación de Costa Rica y otras regiones en el indicador de independencia judicial del <i>Global Competitiveness Report</i> . 2014	47
1.2	Ranking de los países de América Latina en la dimensión de Estado de derecho del <i>Bertelsmann Stiftung's Transformation Index</i> . 2014	47
1.3	<i>Ranking</i> de países de América Latina en la dimensión de Estado de derecho de los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial. 2013	47
1.4	Índice de <i>Accesibilidad a la Información Judicial en Internet</i> . 2014	
1.5	Recursos de amparos por entrega de medicamentos, según resolución. 2006-2013	73
1.6	Consultas facultativas presentadas por las fracciones de oposición y por el oficialismo. 1989-2013	78
1.7	Años laborados de los magistrados con carrera judicial, según quinquenio. 1985-2014	82
1.8	Noticias que genera cada hecho judicial, por trimestres, según tipo de evento. 2003-2013	86
2.1	Peso del presupuesto del Poder Judicial con respecto al presupuesto nacional	96
2.2	Evolución del presupuesto real del Poder Judicial	97
2.3	Oficinas judiciales por cada 100.000 habitantes, según provincia. 1900-1990	100
2.4	Funcionarios del Poder Judicial, según tipo	100
2.5	Total de Magistrados y porcentaje de ellos que ocuparon cargos en otros poderes del Estado, según criterio de integración. 1898-1971	102
3.1	Evolución del presupuesto real asignado al Poder Judicial. 2000-2013	114

3.2	Variación anual del presupuesto real asignado al Poder Judicial y del gasto corriente real del Gobierno Central. 2000-2013	115
3.3	América Latina: gasto judicial como porcentaje del PIB y tasa de litigiosidad. 2012	115
3.4	Población por oficina judicial, según provincia. 2000-2012	115
3.5	Número de plazas en el Poder Judicial. 1990-2013	116
3.6	Evolución del número de habitantes por juez. 1990-2013	116
3.7	Composición de los delitos, según materia. 2012	117
3.8	Casos ingresados a las salas del Poder Judicial. 1998-2013	119
3.9	Duración promedio de los recursos resueltos en la Sala Constitucional por el fondo con o sin lugar según tipo de asunto. 1990-2013	119
3.10	Costo real del recurso humano, según sala. 1990-2011	120
3.11	Número de jueces en ejecución de pena en primera y segunda instancia y jueces nombrados en propiedad. 1990-2013	126
3.12	Inversiones en materia tecnológica con respecto al presupuesto del Poder Judicial. 2007-2012	134
3.13	Costo medio real por asunto terminado en el Poder Judicial. 2000-2013	140
3.14	Costo real por funcionario del Poder Judicial. 2000-2013	141
3.15	Personas que confían algo o mucho en la Corte Suprema de Justicia, la Iglesia Católica y los partidos políticos. 2004-2012	142
3.16	Regresión logística para la confianza en el Poder Judicial. 2010-2012	142
3.17	Duración promedio de los recursos de casación resueltos en la Sala Primera por el fondo con y sin lugar, según materia. 1990-2013	143
3.18	Duración promedio de los recursos de casación resueltos en la Sala Segunda por el fondo con y sin lugar según materia. 1990-2013	143
3.19	Duración promedio de los recursos de casación resueltos en la Sala Tercera por el fondo con y sin lugar según materia penal. 1990-2013	144
4.1	Personas que confían algo o mucho en que el sistema judicial castigaría al culpable en caso de ser víctima de robo o asalto. 2004-2012	152
4.2	Casos entrados netos en el Poder Judicial y en la materia penal. 2006-2013	154
4.3	Casos penales ingresados y terminados por cada 1.000 habitantes, según país. 2011, 2012 y 2013	155
4.4	Casos ingresados en materia penal, según circuito. 2012	155
4.5	Casos concluidos en el sistema penal, según tipo de terminación. 2000-2013	156
4.6	Expedientes fallados con sentencia por los tribunales penales y número de ellas que fueron absolutorias. 2000-2013	156
4.7	Duración promedio de los juicios fallados con sentencia en los tribunales penales. 1990-2013	157
4.8	Variación anual de la cantidad de jueces penales con respecto al total de jueces. 2001-2012	157
4.9	Posibilidad de llegar a juicio penal, según tipo de delito denunciado	161
4.10	Posibilidad de no llegar a juicio penal, según el número de testigos recibidos en la audiencia	161
4.11	Posibilidad de llegar a juicio penal, según la existencia de prueba pericial	161
4.12	Resumen de argumentación, según tipo de salida asignada en cada expediente	163
4.13	Riesgo potencial de incumplimiento de tutela efectiva de derechos según variables independientes significativas	165
4.14	Comparación de intervalos de confianza para la mediana según si el caso es de riesgo o no	165
4.15	Curva de sobrevivencia para los casos en riesgo potencial sobre el tiempo desde ingreso hasta salida	166
5.1	Entrada neta de casos en juzgados laborales de primera y única instancia, y cantidad de estos que son ordinarios. 2000-2013	179
5.2	Casos entrados en los juzgados de trabajo, por circuito. 2012	179
5.3	Casos terminados por archivo provisional, deserción y prescripción en juzgados laborales. 2009-2013	180
5.4	Duración promedio de los juicios ordinarios en materia de trabajo fallados con sentencia en primera instancia, por tipo de juzgado. 2001-2013	180
5.5	Estimación del costo total de la materia laboral en el ámbito jurisdiccional. 2008-2011	181
5.6	Disposiciones en las sentencias de primera instancia, según cohorte. 2000 y 2008	184
5.7	Duración promedio de los casos en juzgados laborales, según la etapa en que concluyeron, por cohorte. 2000 y 2008	184
5.8	Comparación de intervalos de confianza para la mediana, según rangos de duración de los casos laborales	185
5.9	Casos que llegan a una sentencia de primera instancia, conciliación o arreglo, según intentos de notificación fallidos	186
5.10	Casos que llegan a una sentencia o conciliación, según solicitud de embargo	186
5.11	Nivel de riesgo potencial según variables de contexto	188

5.12	Nivel de riesgo potencial según la presencia de testigos aceptados y recibidos	188
5.13	Comparación para la mediana de duración según si el caso presenta riesgo o no	189
6.1	Recursos de amparo por prescripción de medicamentos, según resolución. 2006-2013	200
6.2	Asignación per cápita real del seguro de salud en medicamentos. 1994-2013	201
6.3	Total de medicamentos solicitados, según grupo terapéutico. 2006-2013	203
7.1	Duración promedio del trámite de consultas previas legislativas, desde el ingreso del expediente a la Sala Constitucional, según tipo. 1990-2013	228
7.2	Consultas previas de constitucionalidad resueltas, según duración. 1989-2013	229
7.3	Duración promedio de la aprobación de leyes según legislatura, versus días promedio de duración e las consultas previas. 1989-2013	230
7.4	Leyes aprobadas y consultas facultativas, según periodo. 1986-2013	231
7.5	Presencia de vicios de forma en los dictámenes sobre consultas previas, según tipo de vicio. 1991-2013	232
7.6	Acatamiento de las disposiciones planteadas por la Sala Constitucional en resoluciones con vicios de fondo de las consultas facultativas. 1990-2012	233
7.7	Principales vicios de forma detectados en las consultas previas de constitucionalidad. 1989-2013	235
7.8	Consultas facultativas presentadas por las fracciones de oposición y por el oficialismo. 1989-2013	236
7.9	Proponentes de las consultas facultativas, según partido. 1989-2013	237
7.10	Diputados que presentaron el mayor número de consultas facultativas, según partido. 1989-2013	237
7.11	Probabilidad del resultado de la consulta facultativa, según partido político proponente. 1989-2013	238
8.1	NEPP y número máximo de días para el nombramiento de un magistrado en la Asamblea Legislativa. 1990-2014	255
8.2	Años laborados de los magistrados con carrera judicial, según quinquenio. 1985-2014	257
8.3	Votos promedio en contra de la reelección de un magistrado (o a favor de otro candidato) en última votación en el Plenario Legislativo, por sistema de partidos, según sala. 1993-2013	259
9.1	Noticias sobre el Poder Judicial, según tipo de evento. 2003-2013	272
9.2	Noticias que genera cada hecho judicial, por trimestres, según tipo de evento. 2003-2013	273
9.3	Promedio de caracteres en las notas periodísticas, por medio de comunicación, según tipo de evento judicial. 2003-2013	273
9.4	Seguimiento de los eventos judiciales, por días de duración, según medio de comunicación. 2003-2013	274
9.5	Relevancia brindada a fallos de la Sala Constitucional, según medio de comunicación. 2003-2013	275
9.6	Distribución del tipo de actor, por sección, según medio de comunicación. 2003-2013	277
9.7	Distribución del enfoque de las notas sobre el Poder Judicial, por sección, según medio de comunicación. 2003-2013	277
9.8	Promedio de caracteres de las notas, por medio de comunicación, según enfoque. 2003-2013	277
9.9	Noticias con enfoque negativo, según aparición en las portadas de los medios. 2003-2013	278
9.10	Número de publicaciones sobre reclamos al Poder Judicial. 2003-2013	278
9.11	Presupuesto real de los departamentos de prensa, con respecto al presupuesto total del Poder Judicial. 2008-2013	282

Índice de mapas

2.1 Ubicación de los despachos judiciales, según periodo de apertura	99
--	----

Índice de diagramas

0.1 Preparación del Primer Informe Estado de la Justicia	30
1.1 Organigrama del Poder Judicial. 2010	44
1.2 Cronología de hitos de las reformas judiciales	60
1.3 Proceso penal según concentración de los expedientes muestreados en los tipos de salida	65
1.4 Proceso laboral según concentración de los expedientes muestreados en los tipos de salida	68
3.1 Cronología de hitos de las reformas judiciales	123
4.1 Proceso penal teórico: salidas posibles de un caso	159
4.2 Proceso penal, según concentración de los expedientes muestreados en los tipos de salida	159
4.3 Proceso penal, según áreas de riesgo de tutela	162
5.1 Proceso laboral teórico: salidas posibles de un caso	182
5.2 Proceso laboral, según concentración de los expedientes muestreados en los tipos de salida	182
5.3 Proceso laboral, según áreas de riesgo de tutela	187
6.1 Actores de la judicialización de la entrega de medicamentos	206
6.2 Puntos de entrada a la CCSS de un recurso de amparo por medicamentos	209

Presentación

Nos complace presentar el *Primer Informe Estado de la Justicia*, elaborado por el Programa Estado de la Nación al amparo del “Convenio Marco entre el Poder Judicial y el Consejo Nacional de Rectores Conare-Programa Estado de la Nación, para desarrollar el Informe Estado de la Justicia en Costa Rica”, firmado el 9 de diciembre de 2011, y su correspondiente Carta de Entendimiento, suscrita el 24 de octubre de 2012.

El objetivo general del convenio fue sentar las bases técnicas para una cooperación de largo plazo, tendiente a producir estudios y publicaciones que contribuyan a un mejor desempeño del sistema de administración de justicia en Costa Rica. En particular, se propuso lograr que este Primer Informe utilizara nuevos datos, indicadores y enfoques para realizar análisis profundos e innovadores sobre el quehacer del sistema en ámbitos estratégicos; que estableciera una plataforma de investigación para ofrecer al Poder Judicial información veraz, detallada y oportuna sobre asuntos relevantes para su mejor gobierno y, finalmente, que brindara a la sociedad costarricense nuevas perspectivas para la deliberación y evaluación de su sistema de administración de justicia.

Bajo este marco, el *Primer Informe Estado de la Justicia* da seguimiento al desempeño del Poder Judicial desde la óptica del desarrollo humano. Constituye un punto de partida para entender la situación, las perspectivas y los desafíos en esta materia. Además, crea una amplia plataforma de datos y análisis de libre acceso para toda la ciudadanía, que puede ser consultada en el sitio web del Programa Estado de la Nación (www.estadonacion.or.cr).

En esta edición el Informe da cuenta de un conjunto selectivo de temas relevantes sobre el estado actual y los desafíos del sistema de administración de justicia. Es un producto colectivo, creado mediante procedimientos de investigación y participación social que involucraron a múltiples actores, siguiendo la metodología que se utiliza en los otros informes que publica el Programa Estado de la Nación. En su preparación intervino una amplia red de investigadores y colaboradores, y se contó con el

invaluable e irrestricto apoyo del Poder Judicial, cuyos representantes actuaron con absoluto respeto a la independencia editorial del equipo responsable del Informe. Asimismo, con la finalidad de orientar y retroalimentar el proceso de elaboración del documento, se conformó un Consejo Asesor integrado por personalidades vinculadas al quehacer de la administración de justicia en el país.

El texto está organizado en cuatro partes. El capítulo inicial es la “Sinopsis”, y en él se presenta un resumen interpretativo de las principales conclusiones sobre los temas abordados en el Informe. Más que hacer una descripción detallada del estado de cosas, se ofrece una visión panorámica, estilizada, que procura identificar vínculos entre los asuntos tratados en las diversas secciones del documento.

La segunda parte se dedica al análisis de la institucionalidad judicial y consta de dos capítulos. El capítulo 2 sintetiza la evolución histórica del sistema de administración de justicia a lo largo del siglo XX, en tanto que el capítulo 3 efectúa el primer balance que se hace en el país sobre el proceso de reforma judicial implementado en las dos últimas décadas.

La tercera parte ofrece tres estudios, uno por capítulo, sobre el desempeño de servicios judiciales seleccionados. En este Primer Informe el énfasis recae en la justicia penal, la justicia laboral y en la tutela del derecho a la salud por parte de la Sala Constitucional. En todos los casos se aportan datos y análisis novedosos que esperamos sean ampliamente aprovechados por la ciudadanía.

La última parte se enfoca en la institucionalidad judicial como Poder del Estado, es decir, como actor fundamental de nuestro sistema político. El capítulo 7 presenta un estudio detallado sobre el uso que hace la Asamblea Legislativa de las consultas previas de constitucionalidad, uno de los mecanismos que más debates han generado en los últimos años. El capítulo 8 analiza el sistema que utiliza el Congreso para el nombramiento y reelección de quienes ejercen la magistratura, un aspecto clave de la independencia judicial. El capítulo 9 y

final expone los resultados de una investigación sobre la cobertura mediática del quehacer judicial.

La coordinación de este Informe estuvo a cargo de Evelyn Villarreal, con el apoyo de la Dirección y el equipo técnico del Programa Estado de la Nación.

Los resultados de este esfuerzo ratifican el compromiso de las universidades públicas y del Poder Judicial

con el estudio de los temas de interés nacional y reiteran la necesidad que tiene el país de acometer los desafíos pendientes con entusiasmo y tenacidad, para lo cual es imprescindible contar con información de calidad, a la que puedan acceder sus habitantes, sin distingos de ningún tipo y como herramienta fundamental para el perfeccionamiento de la democracia.



Julio César Calvo Alvarado
Rector
Instituto Tecnológico de Costa Rica
Presidente del Conare



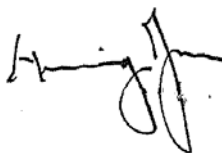
Zarela Villanueva Monge
Presidenta
Corte Suprema de Justicia de Costa Rica



Sandra León Coto
Rectora
Universidad Nacional



Luis Guillermo Carpio Malavasi
Rector
Universidad Estatal a Distancia



Henning Jensen Pennington
Rector
Universidad de Costa Rica



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

ESTADO DE LA JUSTICIA

Prólogo

Cada año el Poder Judicial recibe más de medio millón de casos nuevos de todo tipo, y resuelve otro tanto: homicidios, estafas, conflictos comerciales, diferendos laborales, disputas agrarias, hurtos, recursos de amparo, hábeas corpus y juicios contra el Estado, entre muchos otros. En un país de menos de cinco millones de habitantes, esto indica un uso de los servicios judiciales comparativamente mucho mayor que el de otras naciones de América Latina. Y, pese a esa fuerte demanda, que en principio denotaría una extendida confianza ciudadana, el sistema de administración de justicia enfrenta severos cuestionamientos sobre la manera en que se gobierna, las políticas que impulsa, la eficacia y eficiencia de sus servicios y la calidad de sus decisiones.

En una sociedad democrática y globalizada como la costarricense, es necesario tomar en serio esas críticas. Ello no significa aceptarlas, sino utilizarlas como insumos para formular preguntas sobre la medida en que el Poder Judicial cumple con sus obligaciones fundamentales: garantizar el pleno acceso a una justicia pronta, cumplida e igual para todos y someter a quienes detentan el poder al imperio de la ley. Los cuestionamientos no son, sin embargo, el único punto de partida para esas interrogantes: es necesario que el Poder Judicial se abra aún más al escrutinio y la petición de cuentas por parte de la ciudadanía, que aumente la transparencia en su quehacer, dado que sus diversas instancias y dependencias custodian información indispensable para el ejercicio democrático. En los últimos años el sistema ha avanzado en este segundo aspecto, al poner a disposición de público cada vez más información sobre su gestión y sus servicios. En particular, en 2011 firmó el “Convenio Marco entre el Poder Judicial y el Consejo Nacional de Rectores Conare-Programa Estado de la Nación para desarrollar el Informe Estado de la Justicia en Costa Rica”, que da origen al presente Informe.

El *Primer Informe Estado de la Justicia* abre un nuevo campo de investigación acerca del desempeño del Poder Judicial, uno de los pilares de la democracia costarricense. En él se recogen los hallazgos de un conjunto de estudios basados en información y procesamientos novedosos

sobre asuntos clave de la administración de justicia, que van más allá de los indicadores generales disponibles. Hasta ahora no se había emprendido en el país una iniciativa con este alcance; los antecedentes más cercanos son la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*, publicada hace más de diez años, y el seguimiento general que cada año realiza el *Informe Estado de la Nación*. Pese a ser producto de un primer esfuerzo, la plataforma de investigaciones sobre las que se basa este texto es la más amplia colección de datos y análisis sobre el tema.

Este Informe, sin embargo, tiene un carácter exploratorio. Los estudios realizados, sobre una selección de temas específicos, no pueden obrar milagros: en un par de años no se puede crear sistemas de información, bases de datos y una comunidad especializada y multidisciplinaria de investigadores del quehacer judicial. El resultado es un mapa parcial, aún impreciso, sobre el desempeño del sistema de administración de justicia en ciertos ámbitos, que, pese a todo, permite un conocimiento más detallado y preciso sobre ellos. Más allá de las limitaciones, que este Prólogo detalla, esta cartografía es inmensamente útil, pues permitirá análisis futuros sobre los asuntos no resueltos en esta edición.

En ese sentido, esta iniciativa empieza a llenar vacíos que es indispensable remediar, por varios motivos. En primer lugar, es necesario alimentar la toma de decisiones informadas a la hora de atender los desafíos del Poder Judicial. El Informe procura ser útil para cualquier actor que, dentro o fuera del sistema, tenga competencias y posibilidades de impulsar acciones de reforma judicial. En segundo lugar, la información oportuna y relevante es una herramienta que facilita la transparencia, la petición y rendición de cuentas al servicio de la ciudadanía. Por último, el Informe procura sentar bases técnicas para un debate público de mayor calidad sobre la actualidad y desafíos del sistema de administración de justicia, para evitar que en éste prevalezcan los prejuicios y las generalizaciones basadas en la casuística (el resultado de un juicio o un episodio de corrupción judicial, por ejemplo).

Ciertamente, los datos no zanján las diferencias filosóficas, políticas e ideológicas sobre el gobierno, la política

y la organización del Poder Judicial. En una sociedad democrática estas no solo son inexorables, sino deseables. Tampoco los datos pueden borrar las percepciones sobre la justicia o falta de ella, la (in)eficacia o la independencia con que funciona el sistema. Estas son inevitables y, en una democracia, es un derecho expresarlas. Lo que la información y los análisis basados en protocolos científicos sí pueden evitar es que la arbitrariedad se adueñe de la esfera pública y que las autoridades tomen decisiones basadas en creencias o caprichos; lo que pueden promover es que actores de diversas orientaciones forjen acuerdos basados en un conocimiento más lúcido de la situación. El Informe, en síntesis, no tiene el fin de sustituir o acallar ningún debate u opinión en particular, sino el de alimentar la riqueza y la calidad de las deliberaciones. En síntesis, aspira a constituirse en un bien público para la democracia.

El Programa Estado de la Nación (Conare/Defensoría de los Habitantes) es el responsable de este Primer Informe. Sin embargo, su elaboración y publicación solo fueron posibles gracias al Convenio Marco firmado el 9 de diciembre de 2011 y su respectiva Carta de Entendimiento. Mediante este convenio, el Poder Judicial abrió sus puertas a una investigación imparcial sobre su funcionamiento, permitió el acceso a fuentes de información de invaluable importancia, como registros administrativos, expedientes y otros documentos, así como visitas a juzgados y oficinas, respetando en todo momento la plena independencia editorial del equipo responsable del Informe. Por todo ello el Programa Estado de la Nación manifiesta su sincero agradecimiento y su confianza en que esta experiencia abrirá nuevas vías de colaboración en el futuro.

Acerca del Informe

Principios

Como todas las publicaciones del Programa Estado de la Nación (PEN), la preparación de este *Primer Informe Estado de la Justicia* se basó en los siguientes principios rectores:

- ▶ Investigación rigurosa e innovadora sobre los temas seleccionados, mediante la formación de redes interdisciplinarias de investigadores y la aplicación de un portafolio de diversos protocolos metodológicos y técnicos.
- ▶ Legitimidad social del proceso de elaboración, a través de mecanismos de consulta que acompañan la investigación desde la definición del mandato respectivo y la deliberación de los resultados preliminares, hasta la discusión del borrador de la “Sinopsis”.

- ▶ Amplitud en la difusión, procurando la máxima visibilidad del Informe en la sociedad costarricense.
- ▶ Plena independencia editorial sobre los contenidos del documento, que son entera responsabilidad del PEN.

Alcance

El mandato de investigación del presente Informe fue establecido en mayo de 2013, por un Consejo Académico Asesor integrado por personalidades destacadas en el ámbito de la administración de justicia. La participación de esta instancia, una práctica habitual en la preparación de las publicaciones del PEN, está contemplada en el Convenio Marco firmado entre el Poder Judicial y el Consejo Nacional de Rectores-Programa Estado de la Nación, así como en su Carta de Entendimiento.

A diferencia de otros informes que elabora el PEN, el mandato de investigación que definió el Consejo Académico Asesor no estableció, como punto de partida, un conjunto de aspiraciones nacionales en la materia de interés. Las aspiraciones son un conjunto de estándares normativos que permiten determinar cuán cerca o lejos se encuentra el país del horizonte deseado y, a la vez, generan un mecanismo de evaluación del desempeño nacional a lo largo del tiempo.

Dos razones explican este cambio. La primera es la naturaleza de este Primer Informe, más orientado a estudiar problemas específicos del Poder Judicial, con el fin de tener una idea más precisa de la situación y desafíos particulares en los temas escogidos, que a efectuar una evaluación general del desempeño del sistema. Esto último habría requerido tiempo y recursos mucho mayores que los disponibles. La segunda razón es que, por la magnitud de los vacíos de información y la precariedad de la investigación previa, no existía de antemano una plataforma de datos suficiente para acometer una iniciativa de esta magnitud. En muchos casos literalmente hubo que empezar de cero, generando la información de base. Así pues, pese a que el intenso esfuerzo desplegado y los novedosos datos y análisis aportados permiten ofrecer una visión amplia y detallada sobre asuntos clave de la administración de justicia en Costa Rica, el Informe no es un retrato panorámico y exhaustivo de su funcionamiento. Hacer ese retrato es una tarea pendiente y para realizarla será necesario un paciente y sostenido trabajo de investigación en los próximos años.

Este Informe también se diferencia del *Estado de la Nación* en su alcance temporal. Mientras este último por lo general circunscribe sus análisis al año anterior o un lapso cercano, en esta primera edición del *Estado de la Justicia* cada capítulo abarca un período que tiene relevancia en función del tema respectivo. Así por ejemplo,

los capítulos sobre reformas judiciales, nombramiento de magistrados y consultas previas de constitucionalidad cubren un período de más de dos décadas. Para otros, como el dedicado a la judicialización de la salud, solo fue posible reconstruir la serie histórica de recursos de amparo a partir de 2006, y el que analiza la cobertura mediática del Poder Judicial incluyó artículos y notas periodísticas de los últimos diez años. De esta forma, el alcance temporal de los estudios permite conocer la situación más reciente (análisis sincrónico), pero también el curso de evolución seguido por el Poder Judicial en diversos ámbitos (análisis diacrónico).

En resumen, este Informe se caracteriza por:

- ▶ ser selectivo, pues escoge temas para estudiarlos en profundidad, sin la pretensión de ofrecer un panorama comprensivo ni producir un diagnóstico de alcance general¹;
- ▶ basarse en temas inéditos y no de seguimiento, ya que no parte de un diagnóstico previo, sino que explora temas críticos con énfasis en la generación de datos y análisis que no se encuentran disponibles;
- ▶ estudiar problemas y no valorar aspiraciones. Su objetivo es construir el dato para la discusión, más que realizar evaluaciones en función de parámetros normativos. Por tanto, no provee una opinión experta sobre la situación del sistema judicial, sino información y análisis estratégicos en asuntos que el Consejo Académico Asesor consideró prioritarios.
- ▶ combinar perspectivas de corto y mediano plazo (diacrónicas y sincrónicas) en los temas seleccionados.

Por su estructura y características, este documento más bien se asemeja al *Primer Informe Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*, publicado por el PEN en 2014. Su cuerpo principal lo componen ocho capítulos, cada uno de los cuales aborda un tema escogido por el Consejo Académico Asesor y finaliza planteando, además de sus conclusiones, una agenda de asuntos relevantes para futuras investigaciones.

Evidentemente, los temas analizados no son todos los posibles, ni los estudios tienen, en todos los casos, la profundidad que sería deseable. Sin embargo, todos son asuntos clave, cuyo conocimiento ayuda a entender

mejor el desempeño del sistema de administración de justicia. Como ya se mencionó, la mayor parte de la información que da sustento a esta publicación es primaria, es decir, construida expresamente para el Informe, o bien sistematizada a partir de datos dispersos. En este sentido, de nuevo, el presente documento se asemeja al *Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*.

Aunque el Informe provee una síntesis editada de las investigaciones que le sirvieron de base, se invita a las y los lectores interesados a consultar directamente esos estudios en el sitio <www.estadonacion.or.cr>; allí encontrarán una gran cantidad de información adicional y muy valiosa sobre temas específicos. Es importante indicar que esos trabajos son obras de autor. Por ello, es posible que ciertas apreciaciones incluidas en ellas difieran de las aquí consignadas. El PEN asume plena responsabilidad por estas últimas. Cabe agregar, finalmente, que este Informe contiene nuevos datos, obtenidos de reprocesamientos estadísticos especiales, que no se encuentran en ninguno de los textos de base.

Proceso de investigación y deliberación

La elaboración del *Primer Informe Estado de la Justicia* aplicó la estrategia participativa que caracteriza las iniciativas del PEN. Su preparación tomó casi veinticuatro meses una vez que el Consejo Académico Asesor definió el mandato de investigación. En total, se comisionaron quince estudios, cuyas versiones preliminares fueron discutidas en talleres con expertos de distintas corrientes de pensamiento y procedencia institucional. En estas actividades participaron 65 personas, incluyendo a los miembros del Consejo.

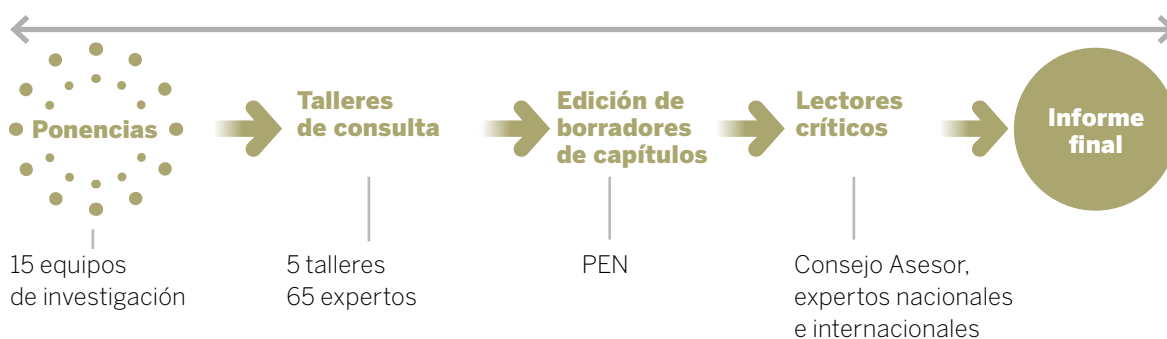
Tras recibir las ponencias finales de las y los investigadores, el equipo técnico del PEN se dio a la tarea de elaborar los capítulos del Informe. Estos se basan en los estudios previos, pero son distintos a ellos en la medida en que implican procesamientos adicionales de información e incluso un capítulo puede sintetizar dos o más investigaciones y agregar nuevos asuntos. Los borradores fueron nuevamente sometidos a la crítica de lectores especializados (Consejo Académico Asesor, expertos nacionales e internacionales). Una vez recibidas sus observaciones, y luego de una detallada revisión de las cifras y fuentes de información, se prepararon las versiones definitivas. Por su parte, el capítulo 1, “Sinopsis”, fue discutido en una sesión especial del Consejo (diagrama 0.1).

¹ Cabe recordar que el *Informe Estado de la Nación* incluye un capítulo que da seguimiento anual al sistema de administración de justicia.

► Diagrama 0.1

Preparación del *Primer Informe Estado de la Justicia*

Mandato, acompañamiento técnico y control de calidad del Consejo Académico Asesor



Las investigaciones de este primer Informe emplearon técnicas y métodos propios de las Ciencias Sociales y Económicas, la Ingeniería Industrial y la Estadística (cuadro 0.1). Esta estrategia es una innovación en Costa Rica, aunque de uso común en todos los países donde se realizan los denominados “estudios de la política judicial” (*judicial politics*)². La metodología de cada investigación se detalla en la última sección del capítulo correspondiente. Sin embargo, a manera de avance, a continuación se presenta un resumen.

Para estudiar la evolución de la institucionalidad del Poder Judicial a lo largo del siglo XX (capítulo 2) se recurrió a la Historiografía³. En la investigación sobre la reforma judicial de las últimas dos décadas (capítulo 3) se utilizó la metodología de “hitos”, usualmente aplicada en los análisis de proceso de la Ingeniería Industrial, con el propósito de identificar y ordenar los hechos clave e indagar en qué contexto se impulsaron las acciones, contenidos, objetivos y ejecución de los cambios institucionales.

En los estudios sobre la tutela efectiva de derechos en la justicia penal (capítulo 4) y en la justicia laboral (capítulo 5) se realizaron análisis de cohorte⁴ y de supervivencia, y se aplicaron métodos estadísticos multivariados a una muestra representativa de casos ingresados al Poder Judicial en distintos años de la primera década del siglo XX. Para profundizar en el tema de la judicialización y tutela del derecho a la salud por la Sala Constitucional (capítulo 6) se creó una base de datos de recursos

de amparo relacionados con el acceso a medicamentos por parte de los asegurados de la CCSS, se aplicaron métodos estadísticos descriptivos y se efectuó una primera estimación de los costos que este fenómeno le ha generado al sistema de seguridad social.

En la investigación sobre las consultas previas de constitucionalidad se amplió un estudio previo sobre el tema (Echandi y Milano, 2009), lo que permitió construir una base de datos completa para el período 1989-2013. En este caso se combinó el análisis jurídico sobre la actitud de contención -o no- de la Sala Constitucional con métodos estadísticos que proporcionaron información sobre el comportamiento de la Asamblea Legislativa (capítulo 7).

El estudio de los procesos de nombramiento y reelección de magistrados por parte de la Asamblea Legislativa (capítulo 8) recolectó información proveniente de las hojas de vida de las y los magistrados (con la que se construyó una base de datos), cobertura periodística, entrevistas a actores clave y una revisión exhaustiva de actas legislativas. El análisis complementó la perspectiva jurídica con el enfoque institucionalista de las Ciencias Políticas. Finalmente, la indagación sobre la cobertura mediática del Poder Judicial generó una base de datos de noticias publicadas en el período 2000-2013, a las cuales se aplicaron métodos propios del Periodismo interpretativo con el fin de conocer el tratamiento y la importancia dada a las informaciones (capítulo 9). El cuadro 0.2 muestra el detalle de las investigaciones y sus autores.

2 Para una definición de los estudios de política judicial véase el capítulo 1.

3 Furay y Salevouris (1988) define la Historiografía como “el estudio de la forma en que la historia ha sido y está escrita (...) Así, el estudio historiográfico no es el estudio de acontecimientos del pasado directamente, sino el cambio de interpretaciones de esos eventos en los trabajos de historiadores individuales”.

4 Colimon, (2013), define los estudios de cohorte o estudios de seguimiento como procedimientos analíticos, no experimentales, en los que un grupo de individuos con un factor de riesgo (cohorte expuesta) se compara con otro grupo sin el factor de riesgo (cohorte no expuesta), con el fin de observar la aparición y evolución del efecto que se investiga.

► Cuadro 0.1

Métodos de investigación aplicados en el *Primer Informe Estado de la Justicia*

Aporte	Temas	Productos y técnicas
Nueva información	Trayectoria de expedientes penales Trayectoria de expedientes laborales Usuarios de los servicios judiciales Recursos de amparo sobre medicamentos Consultas facultativas de constitucionalidad Datos biográficos de las y los magistrados Notas de prensa sobre el Poder Judicial	Bases de datos Análisis estadísticos multivariados Mapas de ruta de los casos
Sistematización de datos	Presupuesto Oficinas Volumen Personal	Compendio de estadísticas para el período 1900-1990 Series de indicadores para el período 1990-2013
Recopilación documental	Documentos oficiales Memorias Sentencias	Historia del Poder Judicial Hitos de la reforma judicial Análisis de jurisprudencia de la Sala Constitucional

► Cuadro 0.2

Estudios y productos del *Informe Estado de la Justicia*

Insumos	Investigador principal	Disponible en plataforma electrónica
Cobertura de prensa sobre el Poder Judicial	Alejandro Fernández	Ponencia y base de noticias
Perfil de usuarios del Poder Judicial	Antonella Mazzei	Ponencia y base de muestreo
Capítulo histórico	Carlos Humberto Cascante	Ponencia y anexo estadístico
Tutela efectiva de derechos: laboral y penal	Cathalina García	Ponencia y base de muestreo
Indicadores judiciales de dos décadas	Emilio Solana	Nota técnica y anexo estadístico
Decisiones polémicas de la Sala Constitucional	Juan Guillermo Murillo	Ponencia
Nombramiento de magistrados	Juan Manuel Muñoz	Ponencia y base de magistrados
Judicialización de la salud: medicamentos	Marcela Román	Ponencia y base de recursos de amparo
Profesionalización de los recursos humanos en el Poder Judicial	Marco Feoli	Nota técnica
Cooperación internacional para la reforma judicial	Marco Feoli	Nota técnica
Consultas previas de constitucionalidad	María Lourdes Echandi	Ponencia y base de consultas previas
Impacto de la creación de la Sala Constitucional	Marielos Londoño	Nota técnica
Consultas previas: contexto político	Mónica Lara	Nota técnica
Cumplimiento de sentencias de la Sala Constitucional: sistema de seguimiento	Nancy Marín	Entrevistas
Reforma judicial	Rodolfo Romero	Ponencia
Encuestas del “Barómetro de las Américas”	Ronald Alfaro	Nota técnica

Principales limitaciones

Un primer informe sobre el estado de la justicia en Costa Rica tiene múltiples limitaciones que es necesario subrayar. Algunas han quedado ya esbozadas en los párrafos precedentes. En estas líneas se comentan aquellas que, por su carácter general, delimitan el alcance temático y analítico de la iniciativa. Otras, originadas en las debilidades de las fuentes de información disponibles, son comentadas en cada uno de los capítulos del Informe, en una sección creada de modo expreso con esa finalidad. Hemos sido especialmente puntillosos en hacer explícitos los confines de este esfuerzo.

La primera limitación general es que, a pesar de llamarse “Estado de la Justicia”, el presente Informe se enfoca en el Poder Judicial, es decir, solamente en el conglomerado de instituciones que se encuentran bajo la égida de la Corte Suprema (véase el capítulo 1) y no estudia la totalidad del sector de administración de justicia en Costa Rica. Este último incluye una amplia gama de entidades policiales, carcelarias, administrativas y jurisdiccionales, en su mayoría pero no todas públicas, que abarcan, pero no se restringen, a las adscritas al Poder Judicial, y que están encargadas de prevenir, atender y dirimir los conflictos sociales contrarios al ordenamiento establecido. El Poder Judicial es la pieza clave de ese entramado, en la medida en que es un Poder del Estado que concentra la mayor parte de las funciones jurisdiccionales que se ejercen en el país y es el encargado de tutelar la legalidad de los comportamientos sociales, públicos o privados. Sin embargo, por lo dicho, no es la única pieza. Hay temas candentes del sistema de administración de justicia que escapan al ámbito de este Informe, como el desempeño de los cuerpos policiales⁵, o el funcionamiento de los centros penitenciarios. En la medida de lo posible, son temas que son (o serán) abordados en otros informes del PEN, particularmente en el *Estado de la Nación*. La explicación del alcance temático acotado del presente texto es el Convenio Marco que le dio origen, suscrito por el Poder Judicial y el PEN-Conare.

La segunda limitación general es el escaso desarrollo de la investigación científica, basada en protocolos de recolección, sistematización y análisis de datos, sobre el desempeño de la administración de justicia en Costa Rica. Esta fue una seria restricción que debió enfrentar esta iniciativa y que, en muchas ocasiones, obligó a invertir tiempo y recursos en generar las bases mínimas de información inicial para dar seguimiento a ciertos temas.

Esta afirmación podría resultar sorprendente, habida cuenta de la larga tradición de estudios jurídicos que existe en el país. Sin embargo, esos trabajos se concentran

ya sea en análisis doctrinarios y filosóficos sobre el Derecho, o en el examen de leyes y sentencias con base en la exégesis de textos jurídicos. En cambio, son contadas las investigaciones sobre la institucionalidad judicial en las disciplinas de las Ciencias Sociales y Económicas, la Administración y la Estadística. Una revisión exhaustiva de la literatura, efectuada como primer paso en la elaboración de este Informe, reveló que los estudios empíricos sobre el sistema costarricense en buena medida corresponden a los reseñados en los informes del PEN y a unos cuantos artículos en revistas académicas internacionales⁶. Por otra parte, las estadísticas judiciales de Costa Rica, si bien están entre las mejores de América Latina, se circunscriben a un conjunto de indicadores “macro” relacionados con el volumen de trabajo, los tiempos de respuesta y los tipos de terminación de los casos que ingresan al Poder Judicial. Constituyen un punto de partida general valioso, pero insuficiente para los fines que buscaba este proyecto.

Una tercera limitación deriva de la naturaleza misma de este Primer Informe. Muchas cuestiones importantes no fueron abarcadas, dado que –como se ha dicho– el texto no es un retrato panorámico del Poder Judicial, sino una mirada en profundidad sobre un conjunto acotado de asuntos relevantes asociados a su funcionamiento. Se podrá abundar, con razón, en los méritos de los temas no considerados y en la necesidad de haberlos analizado. A esto lo único que puede replicarse es que la presente publicación es el punto de partida de un programa de investigaciones que en el futuro, esperamos, será amplio, robusto y capaz de incorporar asuntos excluidos en esta ocasión. Ello no remedia las omisiones de este primer ejercicio, pero sí garantiza que éstas no obedecieron a razones conceptuales o de conveniencia política, sino, simplemente, al imperativo de establecer prioridades entre tantos temas urgentes, debido a las restricciones materiales de esta iniciativa.

Errores y omisiones

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

5 El Organismo de Investigación Judicial sí estaría, en principio, dentro del potencial ámbito de cobertura de futuras ediciones de este Informe.

6 La base de datos de la literaturarevisada puede consultarse en el sitio <www.estadonacion.or.cr>.

El Informe Estado de la Justicia no es...

- **Un análisis integral y comprensivo del Poder Judicial.** Las características de este conglomerado institucional hacen muy difícil una aproximación a la totalidad de funciones, entidades y temas que lo componen. También sería difícil lograr el grado de profundidad y análisis deseable si se amplía la lista de asuntos por estudiar.
- **Un libro académico o una tesis.** No se pretende comprobar una hipótesis a partir de una teoría o acervo de conocimiento, ni tampoco desarrollar amplios marcos teóricos o discusiones conceptuales.
- **Un estudio jurídico o normativo.** El enfoque es multidisciplinario, de modo que el uso de técnicas de investigación jurídica no es exclusivo, sino complementario, de otras metodologías de la Estadística, las Ciencias Políticas y la Historia. La legislación es una entre muchas otras fuentes de apoyo, pues no solo interesa lo que disponen los textos legales, sino cómo opera la realidad.
- **Un plan de acción.** El límite del análisis es el señalamiento de los principales desafíos detectados, con base en la evidencia empírica. No se plantean las acciones o rutas que deberían seguirse para enfrentarlos. El Informe no es propositivo, pues reconoce que los instrumentos de la democracia han establecido con claridad cuáles son los órganos responsables de la toma de decisiones.
- **Un ensayo de opinión.** Se presentan los hallazgos obtenidos por las investigaciones a partir de la información recopilada, sin considerar ni incluir las opiniones, valoraciones o enfoques normativos de los autores sobre las materias estudiadas. En las ponencias de base, que son obras de autor, sí pueden presentarse análisis más valorativos, o un mayor margen de interpretación de los resultados.

Palabras finales

El Programa Estado de la Nación confía en que, como en sus otras publicaciones, los diversos sectores de la sociedad encuentren en este Informe una herramienta útil para entender los desafíos y logros del desarrollo humano en Costa Rica. Esperamos que sus contenidos contribuyan a una mayor calidad y profundidad en el debate político y que ofrezcan a la ciudadanía un instrumento para involucrarse en la acción pública.



Jorge Vargas Cullell
Director a.i.
Programa Estado de la Nación

Sabemos que este Informe sorprenderá en muchos de sus hallazgos y conclusiones, pues no necesariamente se alinean con las creencias, prejuicios y discursos generalizadores que pueblan el debate público. Esa es la misión básica de un Informe de este tipo: recordarnos que las realidades son más complejas y, a veces, distintas a lo que creíamos de antemano.



Evelyn Villarreal
Coordinadora de investigación
Informe Estado de la Justicia



Capítulo 1

Sinopsis

1

Lectura estratégica

El Poder Judicial ha sido clave para la democracia costarricense. Tal como lo documenta el presente Informe, a lo largo del siglo XX su desarrollo institucional fue parte del más amplio proceso de democratización del sistema político. El hecho de que Costa Rica tenga hoy la democracia más antigua y estable de América Latina es inimaginable sin el funcionamiento de un robusto sistema de administración de justicia y sin los esfuerzos recientes para modernizarlo. Sin embargo, en la última década el Poder Judicial ha sufrido un descenso en las mediciones sobre confianza ciudadana y no escapa a los cuestionamientos que se hacen al sistema político, en este caso sobre su capacidad para brindar una justicia pronta, cumplida e igual para todos. Aunque esta erosión la padece también la mayoría de las instituciones públicas, impacta de manera particular por ser el Poder Judicial uno de los cimientos del Estado democrático de derecho. Este Informe inicia, pues, el examen de una paradoja: procesos de fortalecimiento institucional que no tienen como consecuencia mejoras sensibles en la legitimidad del Estado y, más específicamente, del Poder Judicial.

En Costa Rica la investigación académica sobre el funcionamiento del Poder Judicial es limitada. Aunque en años recientes ha sido uno de los sectores institucionales más dinámicos y ha obtenido una significativa y creciente dotación de recursos, el conocimiento sistemático sobre su desempeño es relativamente escaso, más allá de la producción de indicadores muy generales relativos al volumen y duración de los casos que atiende, y análisis jurídicos de casos individuales¹. Pese a ello,

desde hace varios años está a la orden del día un intenso debate sobre la calidad y la eficacia de la administración de justicia. Hasta ahora la opinión pública ha sido alimentada por la casuística, es decir, lo usual ha sido tomar las deficiencias de un caso particular y generalizarlas al conjunto del sistema. Esto ha motivado debates intensos y frecuentes, pero sin información completa y verificable para cada problemática y, por lo tanto, con mínimos efectos prácticos. Este Informe procura contribuir a remediar esa situación proveyendo análisis basados en datos “duros”, en su mayoría inéditos, sobre la operación del Poder Judicial.

Con este escenario como punto de partida, el *Primer Informe Estado de la Justicia* abre una línea de investigación sobre temas judiciales con una perspectiva multidisciplinaria. Esta se asocia a lo que teóricamente se denomina “estudios de política judicial” (*judicial politics*), que ponen el acento en la conformación institucional, los procesos y los actores relevantes en la definición e implementación de políticas en este ámbito. Por ser un primer esfuerzo, fue muy importante establecer desde un inicio los alcances de la iniciativa. Así, fue necesario descartar la pretensión de lograr un diagnóstico panorámico y exhaustivo sobre el desempeño del Poder Judicial: no existían las condiciones para un abordaje de ese tipo (escasa literatura previa, poca investigación y datos insuficientes). Por eso el Informe es más bien un diagnóstico selectivo, enfocado en unos pocos asuntos, pero todos ellos relevantes, en cada uno de los cuales se identificó un área crítica en la que hay una sensible carencia de información. Hoy en día se requiere que la crítica razonada

¹ Como parte de las investigaciones de este Informe se cuenta con un inventario de literatura sobre el Poder Judicial y análisis bibliométricos de la producción científica en el área. De la revisión de 1.057 trabajos publicados entre 2000 y 2013, solo un 6% resultó de alta relevancia para el Informe, ya sea porque son estudios que analizan directamente alguno de los temas propuestos, o porque desarrollan técnicas o metodologías de investigación empírica (Murillo, 2013).

e informada alimente los debates ciudadanos sobre el funcionamiento de las instituciones públicas.

La primera conclusión del Informe es que cuando se analiza el Poder Judicial hay que alejarse de discursos genéricos, tanto los fatalistas como los optimistas. La precisión y la rigurosidad son centrales para promover un debate informado y útil, habida cuenta de la complejidad de este Poder de la República. Más que una institución, se trata de un conglomerado de entidades con autonomía funcional (artículo 84 de la Ley Orgánica del Poder Judicial) que, sin embargo, trabajan con una misma plataforma presupuestaria y administrativa, bajo la égida de la Corte Suprema de Justicia. Así, aunque para simplificar se haga referencia a “la institución” judicial, en realidad no se está hablando de la estructura típica de un ente público, sino más bien de un espacio que reúne a varias entidades con organizaciones, funciones y recursos técnicos, humanos y presupuestarios claramente distinguibles entre sí. A ese espacio se le denomina en este Informe “conglomerado institucional”.

La complejidad aumenta cuando se consideran el volumen y la diversidad de los casos que se atiende, las otras funciones que tiene el Poder Judicial, además de la jurisdiccional, y los enfoques ideológicos que permean las discusiones sobre la administración de justicia. Por todo ello, este análisis debe ser considerado como una exploración, con las limitaciones advertidas en el “Prólogo”, que tendrá que irse ampliando de manera progresiva, sin pretender abarcar todas las problemáticas en un solo documento, o generar una única interpretación sobre ellas.

Desde una perspectiva institucional, el Poder Judicial ha mostrado una notable capacidad de cambio y adaptación, que tiene antecedentes históricos y también influencias del plano internacional. En los últimos veinte años, la llamada “reforma” judicial ha sido acompañada por una creciente inversión de recursos y una considerable expansión de las funciones y la cobertura de este Poder, en particular hacia el área penal, que concentra más del 50% del total de la inversión en este período. Este Informe da cuenta de una serie de transformaciones importantes ocurridas en las últimas décadas, a las que genéricamente se denomina “reforma judicial” pero que no pueden entenderse como un proceso unívoco ni sostenido. Esos cambios fueron impulsados por al menos tres olas reformistas, cada una con sus propios énfasis, que incluían tanto objetivos de la ola anterior, reformulados o profundizados, como objetivos nuevos en temas que antes no habían sido tomados en cuenta y cuya incorporación en la agenda fue motivo de presiones de grupos internos y externos al Poder Judicial. De modo muy sintético, puede decirse que los asuntos abordados en las tres olas reformistas fueron:

- ▶ Desconcentración del gobierno judicial, modernización de la gestión de los despachos y resolución alterna de conflictos (1993-2002).
- ▶ Reforma penal, implementación de la oralidad en los procesos judiciales y acceso a la justicia para grupos vulnerables (2000-2008).
- ▶ Transparencia, participación ciudadana y evaluación del desempeño (desde 2007 hasta la actualidad).

Después de veinte años de transformaciones, el presente Informe identifica varios límites de estas olas reformistas, que se describirán más adelante y que, en términos generales, radican en fallas de diseño, así como en algunas áreas en las que ha habido resistencia para alcanzar los propósitos esbozados en un inicio. El desafío pendiente es reducir el centralismo en la toma de decisiones por parte de la cúpula judicial (Corte Suprema de Justicia), objetivo que fue parte esencial de la primera ola reformista y también se incluyó en la segunda, pero sobre el cual los avances obtenidos han sido relativamente escasos.

El Informe argumenta que, en su papel como garante de los derechos ciudadanos, el Poder Judicial no debe ser evaluado de manera general, sino en cada área particular, dada la diversidad entre y dentro de las jurisdicciones que tutela, así como las diferencias de desempeño entre ellas. En esta primera edición se investigaron en profundidad tres áreas: el derecho a la salud y las materias laboral y penal. El principal hallazgo es que el acceso a la justicia y el debido proceso están garantizados en la mayoría de los casos, pero que también hay señales de alerta en los ámbitos penal y laboral, donde casi un tercio de los casos presenta situaciones que ponen en riesgo la tutela efectiva de derechos. La tutela del derecho a la salud cuenta con una jurisprudencia de la Sala Constitucional que tiende a la expansión de derechos y que incluso ha llegado a solicitar a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) la implementación de políticas específicas.

Desde el punto de vista político el Informe constata que el Poder Judicial se ha convertido en un actor con un peso creciente dentro del sistema, debido a los procesos de “judicialización de la política” y de “politización de la justicia”. El énfasis de las investigaciones ha estado en el primero de estos fenómenos, ante el cual la institución ha respondido de un modo oscilante, entre un comportamiento autocontenido y otro más activista. Un indicador de la relevancia ascendente del Poder Judicial es el cambio en el proceso de nombramiento de magistrados en la Asamblea Legislativa y la consiguiente modificación en el perfil de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia, quienes ahora tienen más experiencia judicial y menos trayectoria política.

Otro tema que esta publicación investiga de manera especial es la consulta previa de constitucionalidad. Se encontró que el uso de este instrumento por parte del Congreso es bastante menos frecuente de lo que percibe la ciudadanía; que las resoluciones se dictan en plazos cortos y no inciden de modo significativo en el tiempo que tarda el Legislativo en aprobar las leyes, y que la mayoría de los dictámenes señala vicios de fondo que, por lo general, la Asamblea Legislativa acoge, aunque estas correcciones no son obligatorias. Así, la Sala Constitucional mantiene una sustantiva esfera de influencia en el proceso de formación de leyes. Sin embargo, puede afirmarse que esa influencia la ejerce con un cálculo estratégico a la hora de delimitar sus competencias o interpretar normas, pues escoge temas de amplia repercusión pública. Por otro lado, hay evidencia de cierta autocontención de parte de la Sala, pues aplica estrictos requisitos para admitir consultas, entre ellos la restricción a una única gestión de este tipo por cada proyecto de ley.

En resumen, este *Primer Informe Estado de la Justicia* parte del reconocimiento de la complejidad del Poder Judicial y examina tres dimensiones básicas del concepto de *judicial politics*: la institucional, la jurisdiccional y la política. Para ninguna de estas áreas es posible formular conclusiones generales, ni asignar una calificación estandarizada, sino que se debe valorar cada tema particular. Incluso puede ser que algunos de los hallazgos sorprendan y desmitifiquen —para bien o para mal— ideas preconcebidas que se han arraigado en la opinión pública como resultado de los vacíos de información. El cometido de este esfuerzo es brindar una plataforma de datos y análisis que permita hacer un balance entre los aspectos positivos y negativos de los temas investigados y, a partir de esa evidencia, promover el debate y la toma de decisiones informadas.

El Poder Judicial como conglomerado institucional

La fortaleza y el grado de independencia que hoy exhibe el Poder Judicial son producto de un largo proceso de institucionalización, cuyos inicios se remontan a los años treinta del siglo pasado. Si bien durante la mayor parte del siglo XX hubo una estrecha relación entre los actores políticos y las autoridades judiciales, y personas que alternativamente ocupaban puestos en los dos ámbitos, ya desde esa época la judicatura empezó a promover la instauración de una burocracia especializada, relativamente estable y organizada alrededor de ciertas reivindicaciones laborales, que jugó un papel decisivo en el desarrollo institucional posterior.

La independencia que adquirió el Poder Judicial en la segunda mitad del siglo tuvo dos grandes hitos: en primer lugar, la norma que dispone la reelección automá-

tica de los magistrados, salvo que exista un voto calificado de la Asamblea Legislativa en su contra (1949), confirió estabilidad laboral a estos funcionarios para que sus fallos no estén permeados por el temor a una valoración política periódica; y en segundo lugar, la fijación de un ingreso mínimo en la Constitución (reforma de 1957) le brindó al sistema certidumbre y autonomía para presupuestar sus propios recursos, aunque esa disposición fue cumplida de manera parcial hasta el presente siglo, cuando más bien se empezó a superar el mínimo de ley.

Dentro del largo proceso de construcción institucional del Poder Judicial, los últimos veinte años constituyen una época distintiva. Ha sido un período de una intensa dinámica autorreformativa, pocas veces vista en su historia. A diferencia de lo ocurrido en otros países de América Latina, los esfuerzos innovadores fueron liderados por el mismo Poder Judicial, aunque sin duda fueron apoyados e influenciados por organismos internacionales. Además, no ha habido una única transformación, sino, como se dijo antes, al menos tres olas reformistas, en períodos específicos y con temas y actores propios.

La primera ola (1993-2002) se inició en un año en que coincidieron varios hitos: el diagnóstico presentado en el Primer Congreso de la Administración de Justicia y la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley de Carrera Judicial. Además, posteriormente se reforzó esta ola con el inicio de labores de la Comisión para la Modernización y se recibió el primer préstamo que la Corte Suprema obtuvo del BID (1996), para promover la desconcentración del gobierno judicial, la modernización de la gestión de los despachos y la resolución alterna de conflictos. La segunda ola (2000-2008) se inauguró con la formulación del Primer Plan Quinquenal del Poder Judicial y coincidió con la ejecución del segundo préstamo Corte-BID. En esta etapa se plantearon nuevas metas para los asuntos de la ola anterior, a los que se agregaron esfuerzos centrados en la aplicación de la reforma penal y la ampliación del acceso a la justicia, en particular desde la perspectiva de la equidad de género. Y la tercer ola (a partir de 2007) ha hecho énfasis en nuevos temas, como la transparencia, la evaluación de la gestión y el acceso a la justicia para distintas poblaciones vulnerables.

Es indudable que estos impulsos reformistas produjeron importantes procesos de modernización institucional, el establecimiento de nuevos marcos y procedimientos para la prestación de servicios, el fortalecimiento de las capacidades técnicas, financieras y humanas y una sensible ampliación de la cobertura territorial del sistema judicial. Sin estos impulsos, no es posible entender el perfil actual del Poder Judicial. Sin embargo, el Informe encontró que las olas reformistas tuvieron limitaciones en varios aspectos clave. Primero, en términos de diseño o estrategia, no contaron con documentos

de partida que les proveyeran una línea de base (con objetivos, indicadores y metas claras). Segundo, y ligado a lo anterior, se carece de evaluaciones de impacto que permitan una valoración sistemática y real de los efectos obtenidos. Tercero, en el ámbito de los contenidos, no se logró descentralizar el gobierno judicial del ámbito de la Corte Suprema de Justicia, aspiración planteada desde un inicio. Aunque se trasladó un conjunto de decisiones administrativas al Consejo Superior, la Corte Plena se sigue reservando la potestad de retomar cualquiera de estas responsabilidades cuando lo estime conveniente y, al mismo tiempo, tiene una cantidad cada vez mayor de funciones, tales como aprobación de contratos, procesos disciplinarios y convenios, entre otros. Finalmente, las reformas tornaron más complejo el gobierno judicial y han promovido la creación de una serie de instancias ad hoc—las comisiones de trabajo integradas por funcionarios y magistrados de distintas salas— cuyo objetivo es facilitar la coordinación institucional en diversos temas, pero que en la práctica se han convertido en órganos paralelos y permanentes de toma de decisiones desde el nivel jerárquico más alto, desvirtuando así su sentido de urgencia y su carácter coyuntural.

En resumen, el Informe no logró efectuar una evaluación de la “reforma judicial” (y no se lo propuso). Aun así, intentó una primera aproximación a los grandes cambios introducidos por las innovaciones de los últimos veinte años. Ante la carencia de evaluaciones sistemáticas, no hubo más remedio que utilizar como *proxy* los indicadores agregados que anualmente produce el mismo Poder Judicial. Es información que no está diseñada para medir la gestión, pero que sí permite detectar la existencia o no de variaciones significativas en el comportamiento (*output*) del sistema en su conjunto. Pese a sus limitaciones, esas estadísticas muestran que en las dos últimas décadas ha habido una tendencia al aumento de los recursos humanos, financieros y de infraestructura que, sin embargo, no ha sido acompañada por mejoras tangibles en el servicio, ya que se registra mayor congestión en los despachos, menos casos terminados y sentencias dictadas por juez y resultados mixtos en cuanto a la duración de los procesos.

El Poder Judicial como garante de derechos de la población

Desde la perspectiva de la garantía de los derechos ciudadanos, el presente Informe subraya que la valoración del Poder Judicial debe realizarse tomando en cuenta las particularidades entre y dentro de cada una de las

jurisdicciones que éste tutela. En esta primera edición, como se dijo, se escogieron tres áreas específicas, dentro del conjunto de servicios que presta este Poder: el derecho a la salud y las materias laboral y penal. Son tres temas que afectan la vida, el bienestar o las condiciones de trabajo de cientos de miles de costarricenses y en los que el Poder Judicial concentra su presupuesto, especialmente en el ámbito penal² (Solana, 2014).

Los hallazgos muestran luces y sombras. Del lado positivo destaca el enfoque de ampliación de derechos que ha tenido la Sala Constitucional en su jurisprudencia sobre el derecho a la salud. Aunque la Constitución Política no reconoce de manera explícita ese derecho, en su artículo 51 sí menciona el “derecho a un ambiente sano” y, además, el país tiene diversos compromisos como signatario de varios convenios internacionales sobre el tema. El volumen de recursos de amparo sobre asuntos relacionados con la salud, sobre todo con el acceso a medicamentos, y el hecho de que la mayoría de ellos se resuelve a favor del recurrente, dan cuenta de la apertura de un espacio para la ciudadanía, que anteriormente tenía pocos mecanismos para reclamar sus derechos a la CCSS.

No obstante lo anterior, un punto por debatir son los efectos de la jurisprudencia de la Sala Constitucional sobre el principio de equidad del sistema de seguridad social. Las sentencias favorables en los recursos de amparo anteponen el derecho de la persona demandante al de la colectividad que, aun en las mismas condiciones, sigue sin recibir el tratamiento o en la lista de espera. En ese sentido, no es realista pensar que la resolución de casos específicos implica una mejora en las condiciones generales de los servicios que presta la CCSS, pues ello excede en mucho el alcance de las sentencias individuales de la Sala. No están claros tampoco los impactos en términos de la calidad de vida del paciente, ni para la gestión de la CCSS. Desde el punto de vista financiero, datos del 2008 indican que los fármacos entregados por la institución como resultado de recursos de amparo declarados con lugar absorben un 1,5% del presupuesto total que se destina a la compra de medicamentos (Román, 2014).

En las materias laboral y penal fue positivo constatar, en la mayoría de los casos, el cumplimiento de los principios de la tutela efectiva de derechos, en especial el de contar con una resolución por el fondo amparada a la normativa vigente. Además, en general, no se encontraron patrones abiertamente discriminatorios en contra de algún sector específico de la población, aunque este resultado debe tomarse con cautela dada la escasa

² Como ya se mencionó, en los últimos diez años la justicia penal ha consumido más del 50% de los recursos del conglomerado institucional. Para el 2012, por ejemplo, la atención de las materias penal, penal juvenil y violencia doméstica, y de los órganos auxiliares de justicia que se desempeñan en la materia penal, abarcó el 65,7% del presupuesto total de la institución.

información socioeconómica que registran los expedientes.

Por el lado negativo, sin embargo, se determinó que en cerca de un tercio de los casos penales la tutela efectiva de derechos se encuentra en riesgo. Ello se evidencia en resoluciones que dictan el cierre de expedientes con argumentaciones o bajo figuras que no se ajustan a lo que dispone el Código Procesal Penal. La mayoría de los casos en riesgo (74%) corresponde a desestimaciones, especialmente en causas por delitos sexuales, contra la propiedad y contra la vida, y en procesos con duraciones de más de seis años y medio. En la materia laboral los riesgos para la tutela efectiva de derechos también abarcan a cerca de un tercio de los casos, en los cuales no se obtuvo una solución al conflicto planteado, o se negoció un acuerdo sin que el demandante tuviera acompañamiento legal (García, 2014).

El Poder Judicial como actor del sistema político

El Poder Judicial tiene múltiples mecanismos de influencia en la toma de decisiones en el ámbito político. Algunos de ellos están formalmente establecidos en la legislación y otros son interacciones que se dan en la práctica, como resultado de la relevancia de sus actos. Sea cual sea el caso, lo cierto es que el traslado de decisiones de los órganos políticos a la judicatura hace que la institución cobre cada vez más peso como actor del sistema político, dando lugar al fenómeno conocido como “judicialización de la política” (Tate y Vallinder, 1995; Shapiro y Stone, 2002; Zaffaroni, 2004; Domingo, 2004; Sieder et al., 2005; Feoli, 2012).

La designación de los magistrados en el Congreso es uno de los procesos en que se observa la creciente importancia de la Corte en el sistema político. En 2003 se aprobó la regla de elección por mayoría calificada (38 votos) y la Comisión Especial Permanente de Nombres introdujo los concursos con base en atestados. Estas disposiciones, aunadas a la conformación multipartidista que caracteriza a la Asamblea Legislativa en la actualidad, han generado cambios en el perfil de los magistrados, que ahora tienen un currículo mucho menos relacionado con la política partidaria y más con su trayectoria judicial (Murillo, 2014). Es importante acotar que la citada Comisión no valora la gestión de los despachos a cargo de los candidatos a magistrados, es decir, no realiza una evaluación de desempeño; solo considera los años de experiencia y las materias de especialidad de las y los postulantes.

Un mecanismo que ha sido muy cuestionado por favorecer la judicialización de la política es la consulta previa que hacen los diputados sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley, pues se le ve como un obstáculo

más en el ya de por sí complejo proceso de formación de leyes. La revisión de todas las consultas de este tipo presentadas en el período 1989-2013 reveló que este instrumento es empleado fundamentalmente por los partidos de oposición. Sin embargo, su uso es menos frecuente de lo que se cree: se utiliza en cerca de un tercio de las leyes aprobadas y el tiempo promedio para obtener una resolución de la Sala Constitucional es de veinticuatro días naturales (Echandi, 2014).

Por otra parte, el efecto cualitativo de los dictámenes de la Sala sí es significativo, pues en el 62% de las consultas facultativas se han encontrado vicios. En la mayoría de los casos, específicamente en el 37,2% de ellos, la Sala ha ido más allá de la opinión sobre aspectos procedimentales y ha efectuado observaciones sobre el fondo de la legislación. Le siguen los vicios de forma con un 18,4% y un 6,3% de consultas en las que se han detectado ambos tipos de errores. Aunque las observaciones por el fondo no son vinculantes, la Asamblea Legislativa acoge el 90% de las recomendaciones del tribunal constitucional.

En otro orden de ideas, la cada vez más frecuente aparición del Poder Judicial en los medios de prensa es una expresión de las crecientes expectativas y el mayor escrutinio sobre el quehacer judicial por parte de la ciudadanía y los comunicadores. Las sentencias penales y constitucionales de alto perfil son las que predominan en la cobertura periodística. En cambio, se difunden pocas noticias de carácter institucional o administrativo (presupuesto, nombramientos, proyectos). Las publicaciones examinadas para la elaboración de este Informe tienen un enfoque informativo o neutral en el 88% de los casos. Sin embargo, aunque son una minoría, las notas negativas tienen mayor exposición en las portadas de los medios (Fernández, 2014).

El Primer Informe Estado de la Justicia es un examen en profundidad sobre un conjunto reducido de ámbitos del sistema de administración de la justicia en Costa Rica. Su propósito es ir creando, gradualmente, una plataforma de datos y análisis que permita una mejor y más amplia valoración de los desafíos que enfrenta el Poder Judicial. Debe entenderse, por tanto, como el punto de partida de un programa de investigaciones orientado a elevar la calidad del debate público y a informar la política judicial, en una época de profundos cuestionamientos a este Poder y de cierta fatiga con los procesos de reforma.



El contexto de las reformas en el Poder Judicial

La dinámica política en las últimas dos décadas

Durante el período de diseño e implementación de las olas reformistas en el Poder Judicial, la sociedad costarricense experimentó profundas transformaciones que plantearon nuevos desafíos al Estado democrático de derecho. Debe reconocerse que la Costa Rica de 2014 es muy diferente a la de 1994³, debido a la convergencia de cambios demográficos, económicos, sociales, ambientales y políticos que cambiaron para siempre su rostro.

En veinte años la población aumentó en más de un millón y medio de habitantes. El país avanzó en una transición demográfica que elevó significativamente la proporción de personas en edad de trabajar (una oportunidad) pero también envejeció a la población (un desafío). La sociedad se hizo más urbana, violenta, con una economía moderna y vibrante, más abierta al mundo y a la tecnología; el comercio internacional se multiplicó y se desplegó un esfuerzo de protección y conservación ambiental cuyos logros notables revirtieron, en parte, la depredación forestal que predominó durante el siglo XX. La mayoría de los hogares mejoró sus condiciones de vida, gracias a la combinación de crecimiento económico y mayor inversión social pública. Los ingresos se elevaron de manera general, en un marco de ampliación de libertades y derechos, y de mayor tutela de los

mismos. En resumen, hubo desarrollo económico, más protección ambiental, progreso social y “democratización de la democracia”.

Estos avances, sin embargo, no produjeron una era de rápido progreso. Es cierto que el país creó una plataforma más amplia y diversa de capacidades económicas y sociales para el desarrollo humano, que subsanó los retrocesos de los años ochenta. Pero el asentamiento de esas bases fue acompañado por resultados decepcionantes en temas clave: la desigualdad en los ingresos creció, la pobreza no se redujo, persistieron amplias fallas en los mercados laborales y la insostenibilidad ambiental se acrecentó. Visto en su conjunto, este panorama refleja una característica medular del período: la desconexión entre capacidades, oportunidades y resultados que generó paradojas en el proceso de desarrollo: modernización productiva con más desigualdad, más conservación con más insostenibilidad, más democracia con decisiones menos representativas y más difíciles de tomar.

Un rasgo muy significativo fue el proceso de profundización de la democracia costarricense ocurrido entre 1994 y 2014. En la actualidad la ciudadanía tiene un conjunto de derechos y libertades más amplio que dos décadas atrás, más oportunidades de participación en la vida política, electoral y no electoral, y hay una mayor tutela de sus derechos debido al establecimiento o

³ Esta sección fue tomada de la valoración general realizada en el *Vigésimo Informe Estado de la Nación* (2014) y su capítulo especial “Veinte años después”, particularmente en las secciones sobre desarrollo estatal y libertades ciudadanas.

fortalecimiento de diversas instituciones⁴. Esta democratización fue acompañada por un período de estabilidad política, en el que imperó la capacidad del Estado para asegurar el orden público⁵.

Junto a la profundización democrática con estabilidad, sucedieron cambios fundamentales en el escenario político. Distintas mediciones concuerdan en señalar un marcado deterioro en el apoyo a la democracia (Vargas Cullell et al., 2005 y 2006; Booth y Seligson, 2009; Alfaro, 2014; Alfaro y Seligson, 2012). Colapsó el bipartidismo que había caracterizado la vida política del país en las décadas anteriores y surgió un modelo multipartidista: el número de partidos efectivos en la Asamblea Legislativa pasó de 2,3 a 4,9 entre las elecciones de 1994 y 2014. La transformación del sistema de partidos fue acompañada por un aumento en la dificultad de los actores políticos para lograr acuerdos en el Congreso y por un sensible incremento del abstencionismo, en una sociedad cuya participación electoral fue muy alta a lo largo de la segunda mitad del siglo XX (por encima del 80% del padrón). Asimismo, la conflictividad social se intensificó. Hacia el final del período bajo análisis (particularmente entre 2011 y 2013) la protesta ciudadana se mantuvo en niveles altos con mayor frecuencia que en los años previos⁶.

Destaca en esta última década el crecimiento de la violencia en el país. Las tasas de homicidios dolosos y con arma de fuego de 2013 casi duplicaron las de 1990. La tasa de robos y hurtos, con y sin violencia, creció aun más, lo mismo que los delitos sexuales (aunque en este último caso el aumento se debe en parte al incremento de las denuncias y la atención de este tipo de hechos). Como resultado de la mayor violencia delictiva, también creció la percepción de inseguridad entre la ciudadanía. Según datos de la encuesta “Barómetro de las Américas”, en 1995 la delincuencia ocupaba el segundo lugar entre los problemas nacionales (un 14% de las personas consultadas opinaba que era el principal), muy lejos de la inflación, que era la mayor preocupación ciudadana de entonces (según un 29% de los entrevistados). En 2008 y 2012 la delincuencia había pasado al primer lugar (así lo consideraban el 41% y el 35% de la población, respectivamente) y triplicaba en importancia a las dificultades económicas (Lehoucq, 2014). Junto al crecimiento de los homicidios (sobre todo entre hombres) también au-

mentó la tasa de suicidios, que en 2012 fue casi un 40% mayor que en 1990.

Pese a la situación descrita, es importante recalcar que, durante el período de estudio, Costa Rica se mantuvo como un país comparativamente menos violento de acuerdo con parámetros internacionales. Además, logró evitar la evolución de procesos como los ocurridos en el norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras), donde las tasas de homicidios se “dispararon” cerca o por encima de 60 por 100.000 habitantes (aunque no en Nicaragua, donde la tasa era parecida a la nacional; Cruz, 2011). También vale la pena mencionar que desde 2010 la tasa de homicidios por 100.000 habitantes inició una tendencia decreciente, y pasó de 11,3 en 2009 a 8,7 en 2013.

En la primera década del siglo XXI, el aumento de la percepción de inseguridad hizo que la criminalidad, y concretamente el crimen organizado y la llamada guerra contra el narcotráfico, se convirtieran en temas clave de la agenda política. En respuesta a ello, el Congreso produjo nueva legislación y el Poder Judicial creó juzgados especiales (los tribunales de flagrancia), aunque es menester recordar que estos no fueron los aspectos más relevantes de la reforma judicial.

Además del aumento de la criminalidad, una serie de importantes transformaciones sociales, económicas y políticas tuvieron efectos directos en la labor del Poder Judicial. Por ejemplo, el crecimiento demográfico se tradujo en un aumento del volumen de trabajo en los tribunales y órganos auxiliares. Con todo, los mayores impactos provinieron de los cambios ocurridos en el sistema político. La apuesta por la profundización de la democracia no fue complementada con el fortalecimiento de los presupuestos públicos, la eficiencia institucional y la rendición de cuentas (PEN, 2012, 2013 y 2014). Se generó así una promesa democrática sistemáticamente incumplida, que dio lugar a un creciente malestar ciudadano y al debilitamiento de los partidos. La ampliación de derechos y libertades no destrabó el sistema político, porque no fue acompañada por acuerdos sobre nuevas reglas de distribución de los beneficios del desarrollo. Los grupos más favorecidos, en la economía y en el Estado, han bloqueado hasta el momento las oportunidades de reforma política. Una consecuencia de esto fue la

⁴ Entre las instituciones especializadas en la tutela de derechos que se crearon en ese período se encuentran la Sala Constitucional (1989) y la Defensoría de los Habitantes de la República (1993).

⁵ Esa estabilidad, sin embargo, no significó ausencia de conflicto, pues durante el período se registraron 8.415 acciones colectivas. Pese a ello, los momentos más intensos o “picos” de protesta social, como la huelga magisterial (1995), el “Combo del ICE” (2000), la oposición al monopolio de la revisión técnica vehicular (2004), el TLC con Estados Unidos (2006-2007) y un prolongado episodio de conflictividad sobre diversos temas iniciado en 2011, no pusieron en peligro las bases de esa estabilidad y fueron ejercicios de libertad ciudadana con mínimos reportes de violencia.

⁶ Cabe señalar que no necesariamente un sistema multipartidista es un retroceso. La gran mayoría de las democracias de alta calidad los tienen (Colomer, 2001). Sin embargo, como se ha dicho, en Costa Rica la ampliación del número de partidos no ha sido acompañada por la capacidad de lograr acuerdos a favor del desarrollo humano, lo que ha llevado a la ciudadanía a distanciarse de los políticos y de sus agrupaciones.

incapacidad de resolver conflictos por la vía política y, por tanto, el creciente uso del Poder Judicial para dirimirlos. Ello desató el proceso de “judicialización de la política” que este Informe examina.

La institucionalidad judicial en Costa Rica

En todo el mundo, los sistemas de administración de justicia comprenden otras entidades, además del Poder Judicial. También se imparte justicia por medio de órganos ejecutivos (como las comisiones de protección del consumidor) e incluso actores privados (centros de conciliación o resolución alterna de conflictos). Además existen instancias auxiliares o complementarias de la función judicial (ministerios públicos y defensas públicas) que—a diferencia de Costa Rica—no siempre están bajo la égida del Poder Judicial. A todo ello hay que agregar otros entes especializados en algunas materias (por ejemplo los tribunales o cortes electorales y ambientales), así como la policía y el sistema penitenciario, que intervienen en la detección o sanción de las violaciones a la ley. En un sentido amplio, los órganos de control, como las cortes de cuentas o contralorías y los *ombudsman*, también integran los sistemas de administración de justicia, en la medida en que fiscalizan la legalidad de los actos de la administración pública.

En este Informe, el análisis de la administración de la justicia se circunscribe al Poder Judicial. Esta delimitación procura hacer más manejable la complejidad de este sistema y permite separar analíticamente los componentes ligados de manera directa a la función de impartir una justicia pronta, cumplida e igual para todos, de aquellos que lo hacen de modo indirecto, mediante el control de los actos de la administración pública.

Independientemente del concepto que se utilice, en Costa Rica el Poder Judicial es el principal responsable del sistema de administración de justicia⁷ y, como tal, desempeña cuatro funciones:

- ▀ La función jurisdiccional, que corresponde a los despachos encargados de administrar justicia: la Corte Suprema, las salas de casación, la Sala Constitucional, los tribunales de casación y los juzgados de primera instancia.
- ▀ La función auxiliar, que realizan órganos especializados como el Organismo de Investigación Judicial (que incluye las áreas de investigación criminal, Medicina Legal y Ciencias Forenses), el Ministerio Público, los defensores públicos, la Escuela Judicial, el

Centro Electrónico de Información Jurisprudencial, el Archivo y Registro Judicial y la Oficina de Atención a las Víctimas.

- ▀ La función de gobierno judicial, que incluye las actividades relacionadas con los nombramientos de jerarcas del conglomerado de instituciones, la organización del sistema y la elaboración de la política judicial, como por ejemplo las reformas procesales que se someten a consideración de la Asamblea Legislativa.
- ▀ La función administrativa, que es ejercida por el Consejo Superior del Poder Judicial con el apoyo de la Dirección Ejecutiva y los departamentos de Planificación, Personal, Proveeduría, Servicios Generales y Financiero-Contable. Además hay asuntos de índole administrativa que son competencia exclusiva de la Corte Plena.

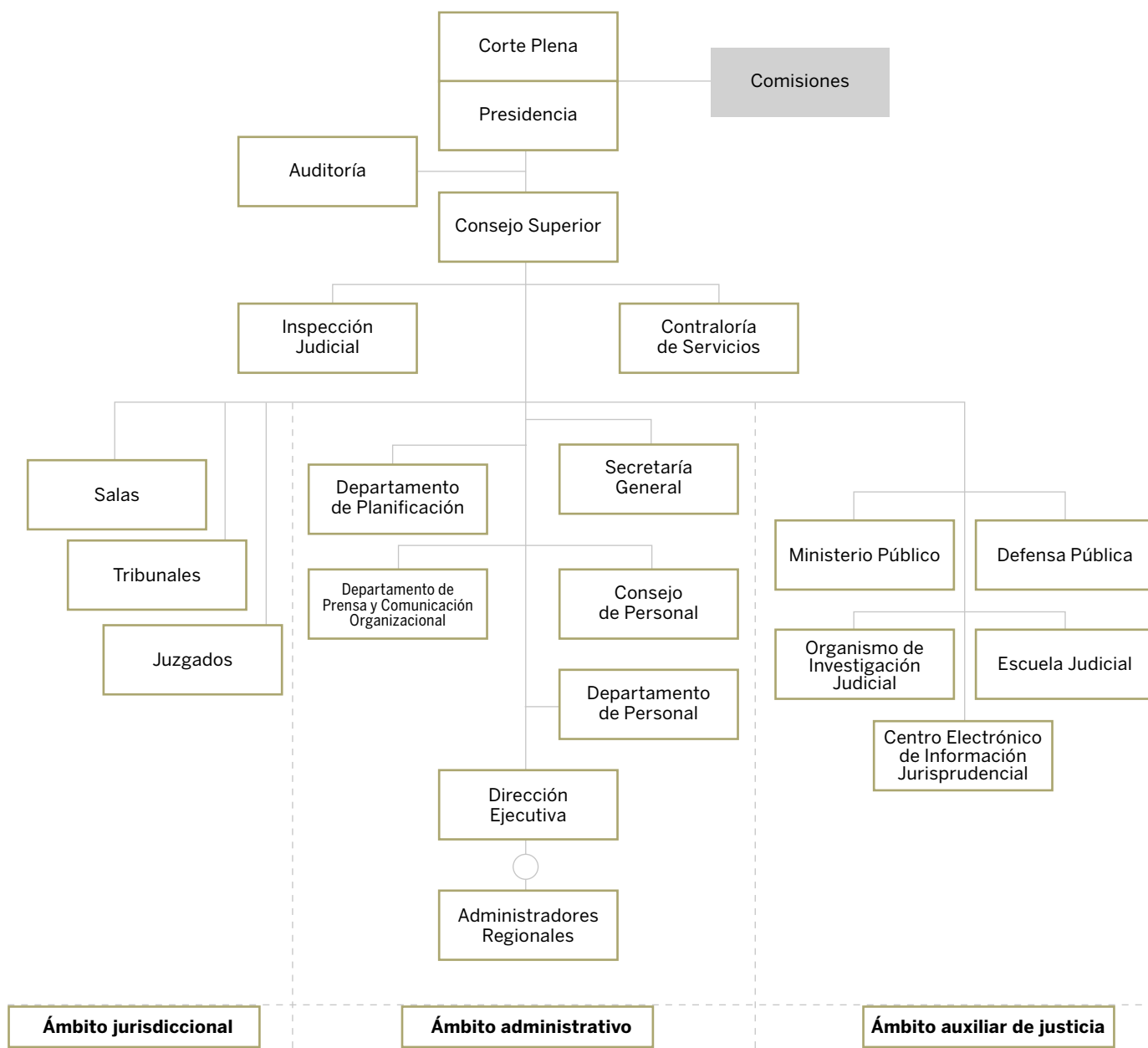
En la cúspide del Poder Judicial se encuentra la Corte Suprema de Justicia, conformada por veintidós magistrados y magistradas (diagrama 1.1). En primer lugar, este órgano es el más alto tribunal judicial. Su única función jurisdiccional, como Corte Plena, es actuar como instancia de casación de las salas Segunda y Tercera, y en casos de juzgamiento de los miembros de los Supremos Poderes. En segundo lugar, es el órgano superior del gobierno judicial, cuyas políticas le corresponde fijar. Y en tercer lugar, es la máxima autoridad administrativa. El Consejo Superior del Poder Judicial, subordinado a ella, dirige y disciplina el aparato judicial, pero la Corte puede avocarse el conocimiento de cualquier asunto de competencia del Consejo a solicitud de cinco magistrados. Sobre estos últimos la Corte ejerce el único y limitado poder disciplinario, pero no está facultada para removerlos, pues esa potestad corresponde a la Asamblea Legislativa.

Para el ejercicio de su función jurisdiccional, la Corte Suprema de Justicia está integrada por cuatro salas, tres de casación y una constitucional. La Sala Primera se encarga de resolver los asuntos civiles, contencioso-administrativos, agrarios y comerciales; la Sala Segunda, los asuntos laborales y de familia; la Sala Tercera, los asuntos penales y la Sala Constitucional realiza el control de constitucionalidad de las leyes y actuaciones de los sujetos públicos y privados. Las tres primeras salas funcionan como tribunales de última instancia y solo conocen los casos en que existen apelaciones a los fallos de tribunales inferiores; la Sala Constitucional es un tribunal de única

⁷ Esta sección se basa en el capítulo 4, “Administración de la justicia”, de la *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia* (2001) y en el capítulo 7, “El desafío de la democratización de la administración de la justicia”, del *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, ambos disponibles en la página <www.estadonacion.or.cr>.

► Diagrama 1.1

Organigrama del Poder Judicial costarricense. 2010



Fuente: Poder Judicial, 2015.

instancia, es decir, las personas pueden acceder directamente a ella y sus resoluciones no tienen apelación.

Por debajo de la Corte Suprema de Justicia, en el ámbito jurisdiccional, se encuentran los tribunales de primera instancia y los tribunales superiores. Como su nombre lo indica, los juzgados de primera instancia son los espacios donde las personas demandan o son de-

mandadas. Están distribuidos en todo el país y divididos por territorios, algunas veces por materia y por cuantía, aunque la gran mayoría son mixtos. Los tribunales superiores o de apelación conocen las sentencias dictadas por los jueces de primera instancia de su territorio. Son competentes por materia y por territorio, y en algunos lugares conocen de varias materias a la vez (artículo 152

de la Constitución y Ley Orgánica del Poder Judicial). Todas las provincias o ciudades mayores tienen tribunales superiores, aunque solo en San José están especializados por materia; los demás circuitos tienen tribunales de apelación mixtos, de manera que conocen las apelaciones de sentencias dictadas en esa región o circuito judicial en varias materias.

En general, las sentencias dictadas por los jueces de primera instancia pueden ser impugnadas ante los tribunales superiores o de apelación⁸. A su vez, las sentencias de estos últimos pueden ser apeladas ante las salas de casación de la Corte, las cuales tienen en última instancia el control de la aplicación de la ley y el respeto de los derechos procesales (Volio, 2000).

Esta organización de la función jurisdiccional es, en términos generales, similar a la de los demás poderes judiciales de Centroamérica. Las principales variaciones radican en los órganos auxiliares que cada sistema tiene bajo una misma autoridad. En todos los países de la región hay entidades cuyas funciones no son estrictamente jurisdiccionales, es decir, los poderes judiciales también son espacios o conglomerados de instituciones, aunque varían en su tipo y tamaño. En general cuentan con tres organismos auxiliares: la Defensa Pública, la Escuela Judicial y la Inspección Judicial. A partir de esta base se dan importantes diferencias. El Poder Judicial costarricense agrega dosentes clave: el Organismo de Investigación Judicial y el Ministerio Público (recuadro de debate 1.1). El Consejo Nacional de la Judicatura de El Salvador tiene a su cargo la Escuela Judicial. En Guatemala y Honduras los poderes judiciales ejercen funciones atípicas; en el primer caso tiene a su cargo la Junta Nacional de Prisiones y en el segundo, el Registro de la Propiedad.

La creación de estos órganos auxiliares, innovación que Costa Rica hizo con bastante anterioridad, inició en los años noventa en el resto de Centroamérica. Fueron introducidos después de los acuerdos de paz y promovidos por organismos internacionales como un medio para concretar el cumplimiento de convenciones de derechos humanos y avanzar en la democratización.

La justicia en Costa Rica evaluada desde afuera

En el plano internacional la administración de la justicia en Costa Rica resulta, en general, bien evaluada.

Varios índices que miden la independencia judicial y el Estado de derecho ubican al país en posiciones de mediana alta a nivel mundial y entre las primeras tres naciones en el contexto de América Latina y el Caribe (gráficos 1.1 a 1.4).

En cuanto a independencia judicial, en su edición de 2014 el *Global Competitiveness Report* del Foro Económico Mundial sitúa a Costa Rica en la posición 32 de 144, en el grupo de países con ingresos altos. En el ámbito regional, Costa Rica se ubica en el tercer lugar de América Latina y el Caribe, solo superada por Uruguay y Chile, resultado que coincide exactamente con la medición del *Bertelsmann Stiftung's Transformation Index* (BTI) sobre el mismo tema.

Estos resultados también son similares a los reportados en las mediciones más genéricas del Estado de derecho. En 2013 los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial ubicaron a Costa Rica en el lugar 63 entre 198 naciones en su medición *Rule of Law*, nuevamente detrás de Chile (23) y Uruguay (62) en América Latina y el Caribe. Por su parte, The Fund for Peace, en el *Fragile States Index 2014*, en su dimensión de derechos humanos y Estado de derecho, colocó al país en el puesto 24 de 178, solo por debajo de Uruguay (12) en el subcontinente⁹.

Otras mediciones regionales coinciden en evaluar positivamente diversos componentes de la administración de la justicia en Costa Rica. Una de ellas es el Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en Internet (IAcc), desarrollado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), en el cual Costa Rica ocupó la tercera posición en 2014, por debajo de Chile y Brasil. Los datos que aporta este índice además permiten concluir que la accesibilidad de la información en el país es un poco mayor en el Poder Judicial que en el Ministerio Público. En el contexto centroamericano, la Fundación para el Debido Proceso (DPLF, por su sigla en inglés) realizó una medición comparativa sobre la independencia y la transparencia de los poderes judiciales en 2012. Costa Rica resultó ser la nación con más independencia y la segunda en transparencia, después de Panamá. Además, se determinó que la independencia judicial en el país es mayor en el plano institucional (independencia externa) que personal (autonomía interna de los jueces con respecto a sus superiores).

8 En 2001, la *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia* señaló como una deficiencia el hecho de que no existía un tribunal de apelación en materia penal, con lo cual se incumplía el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Sin embargo, esto fue subsanado con las últimas reformas a la jurisdicción penal, que introdujeron los tribunales de apelación como encargados del examen completo de las sentencias de los tribunales de juicio. Ello se hizo mediante la Ley de Apertura de la Casación Penal (n° 8503, del 6 de junio de 2006) y la Ley de Creación del Recurso de Apelación de Sentencia, Otras Reformas al Régimen de Impugnación e Implementación de Nuevas Reglas de Oralidad en el Proceso Penal (n° 8837, vigente a partir del 9 de diciembre de 2011).

9 En este índice, lugares más bajos significan un mayor alejamiento de la situación de "Estado fallido".

► Recuadro de debate 1.1

Sobre el Poder Judicial como conglomerado de instituciones

El Poder Judicial costarricense comprende las cortes encargadas de la función jurisdiccional, y además, una serie de órganos auxiliares: el Ministerio Público, la Defensa Pública, el Organismo de Investigación Judicial, la Escuela Judicial y, finalmente, el tribunal especializado en el control de constitucionalidad: la Sala Constitucional. Todos ellos se encuentran bajo la égida de la Corte Suprema y trabajan a partir de un mismo presupuesto, pero con autonomía funcional. Es por ello que a lo largo de este Informe se insiste en llamar “conglomerado institucional” al Poder Judicial; aunque para facilitar la redacción en algunas ocasiones se le llame “institución”, está claro que no es una, sino varias entidades que comparten un espacio institucional.

Es preciso también distinguir entre el Poder Judicial como “institución” y como “organización”. El primer concepto refiere al conjunto de reglas, valores e ideas que ordenan el funcionamiento y comportamiento de una entidad, mediante la adjudicación de determinados papeles, mientras que el segundo es la concreción material de esas reglas, valores e ideas en estructuras, procesos administrativos y asignación de recursos. El presente análisis tiende a concentrarse en la perspectiva institucional y, por ello, interesan sus fines y resultados. Desde la perspectiva del Poder Judicial como organización lo relevante es la gestión, el proceso que lleva a lograr esos fines y a la toma de decisiones. La distinción en la práctica no es tan clara, pero para efectos analíticos debe mantenerse la separación en la medida de lo posible. Como institución el Poder Judicial tiene problemas de índole político; como organización tiene problemas de gestión o administración.

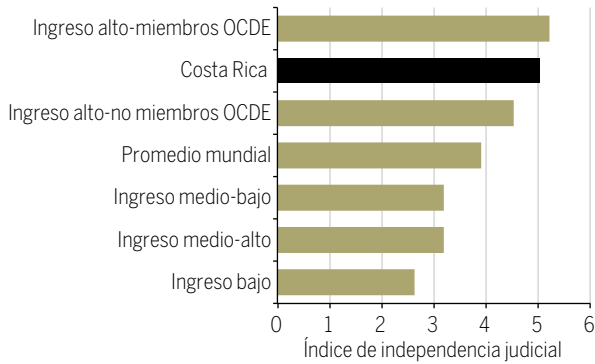
Partiendo de estas aclaraciones conceptuales, en los últimos años se ha desarrollado un debate sobre la conformación del Poder Judicial como conglomerado institucional. En particular, se han planteado las siguientes opciones:

Separación. Por una parte, diversos actores resaltan la necesidad de separar algunos de los órganos auxiliares del Poder Judicial, para convertirlos en instituciones completamente autónomas; por otra parte están quienes consideran importante mantener a estos órganos bajo la égida del Poder Judicial. Las propuestas no son nuevas; ya en 2001 la *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia* (PEN, 2001) había documentado esta discusión. Con más frecuencia se ha mencionado la necesidad de sacar a la Sala Constitucional del Poder Judicial, dado que en ocasiones sus miembros tienen que resolver en contra de los magistrados que (en teoría) son sus pares en la Corte Plena. Lo mismo sucede con el Ministerio Público, el Departamento de Medicina Legal y el Laboratorio de Ciencias Forenses, que dependen del Organismo de Investigación Judicial, pues se argumenta que no es conveniente la “endogamia” que esto provoca en todos los niveles y momentos del proceso penal.

¿Adónde? ¿Cómo? Si se sigue la tesis de separar las instituciones que se agrupan bajo el Poder Judicial, surgen más interrogantes: ¿cuáles entidades deben estar fuera y cuáles dentro? Si están fuera, ¿en qué sector del Estado se ubicarían? Se ha mencionado que la Defensa Pública podría ser parte de la Defensoría de los Habitantes o del Ministerio de Justicia y Paz. Entonces, ¿qué tipo de garantías se necesitan para evitar que una eventual separación produzca una disminución en las capacidades y la independencia de estos órganos? El traslado hacia otro sector podría dejarlos desprotegidos y vulnerables a los intentos de cooptación de políticos o grupos de interés. Por otro lado, se ha sugerido analizar casos concretos en que los derechos de los usuarios hayan sido afectados por la permanencia de estas instituciones bajo la misma jerarquía, ya que hasta ahora no hay evidencia que indique en cuáles de estas entidades el funcionamiento resulta más problemático por estar dentro del Poder Judicial y cuánto se ganaría al apartarlas de él.

► Gráfico 1.1

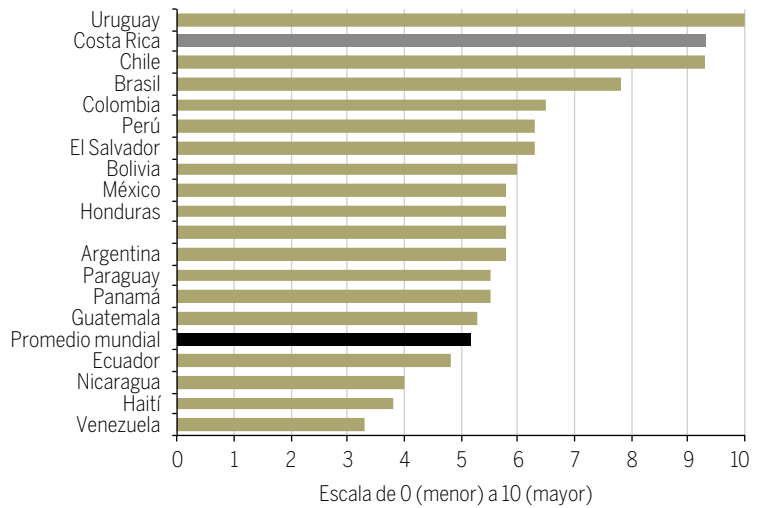
Comparación de Costa Rica y otras regiones en el indicador de independencia judicial del *Global Competitiveness Report*. 2014



Fuente: Elaboración propia con datos del Foro Económico Mundial.

► Gráfico 1.2

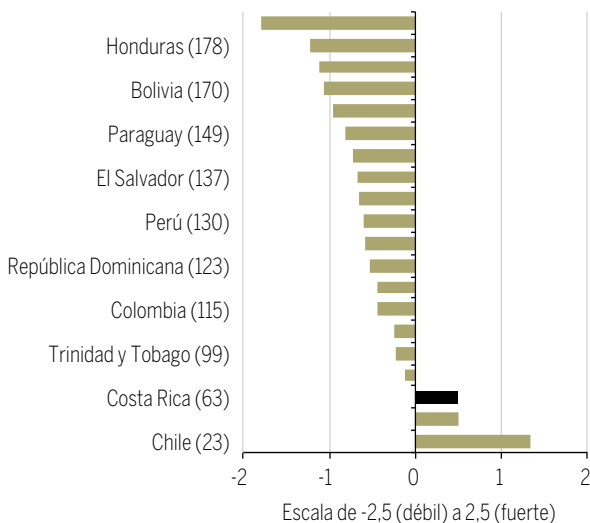
Ranking de los países de América Latina en la dimensión de Estado de derecho del *Bertelsmann Stiftung's Transformation Index*. 2014



Fuente: Elaboración propia con datos de Bertelsmann Stiftung, 2014.

► Gráfico 1.3

Ranking^{a/} de países de América Latina en la dimensión de Estado de derecho de los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial. 2013

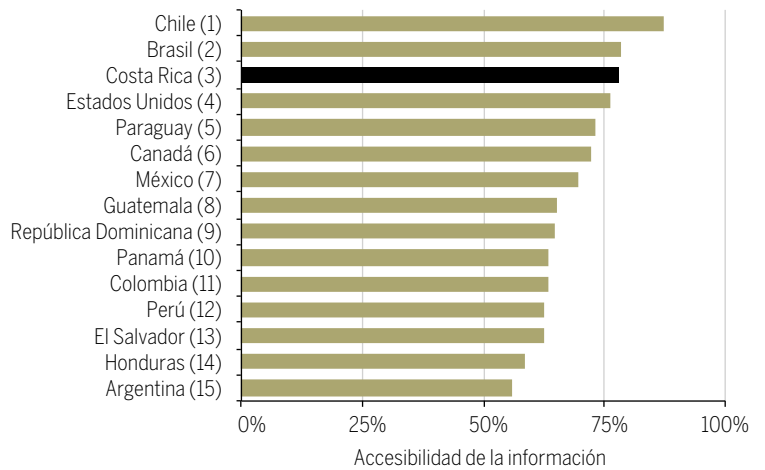


a/ Incluye 198 países.

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

► Gráfico 1.4

Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en Internet. 2014



Fuente: Elaboración propia con datos de CEJA, 2014.

Antecedentes de investigación sobre la administración de justicia en el Programa Estado de la Nación

En Costa Rica se han realizado pocas investigaciones sobre el sistema de administración de la justicia desde la perspectiva de los “estudios de política judicial” (Wilson, 2005; Wilson y Rodríguez, 2006; Wilson et al., 2010; Staton et al., 2013). La mayoría han sido lideradas por académicos extranjeros y sus informes elaborados en lengua inglesa. En los años ochenta y noventa se presentaron algunos análisis desde la óptica criminológica (Rico y Salas, 1988; Rico, 1997; Carranza, 1997b). El Programa Estado de la Nación es la entidad que más ha incursionado en este tipo de ejercicios desde finales del siglo XX. Lo más cercano a una línea de base para este Informe es la *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia* (ACCD), publicada en 2001, que tuvo un capítulo dedicado a la administración de la justicia y, desde entonces, marcó la senda para el abordaje del tema en los posteriores informes *Estado de la Nación* y *Estado de la Región*.

La ACCD evaluó la justicia en Costa Rica a partir de estándares o aspiraciones de alta calidad democrática, y asignó las mejores calificaciones a los asuntos relacionados con el acceso de la población al sistema. Se constató que era sencillo y estaba constitucional y legalmente garantizado, existían oficinas judiciales en todo el país y se hacían esfuerzos por disminuir o eliminar su costo fiscal. A finales del siglo XX había una Defensa Pública efectiva y servicios gratuitos de consultoría jurídica en las universidades. Las salvedades eran, en ese momento, las dificultades para acceder a los servicios que enfrentaban los pueblos indígenas y, en algunos casos específicos, las mujeres afectadas por otros factores de vulnerabilidad (pobreza, etnia, etc.). En la actualidad, el tema del acceso a la justicia va más allá del ingreso al sistema, pues incluye la atención de grupos con características especiales y la intervención ciudadana para exigir rendición de cuentas.

Los estándares peor calificados fueron los asociados a la independencia del Poder Judicial. En esa época (2001) de manera unánime los evaluadores señalaron que el proceso de nombramiento de los magistrados en la Asamblea Legislativa, que implicaba negociaciones entre los partidos mayoritarios cerradas al escrutinio público, atentaba contra la autonomía del sistema.

Por otra parte, la ACCD encontró que los funcionarios hacían carrera dentro del Estatuto del Servicio Judicial, pero este no incluía a los jueces, cuyo nombramiento dependía de la Corte Suprema de Justicia, órgano superior del sistema tanto en el ámbito administrativo como en el jurisdiccional. Esta unión de competencias fue

valorada negativamente por la ACCD. Recuérdese que en aquellos años se desarrolló un fuerte movimiento de jueces para lograr la estabilidad laboral y el funcionamiento de la carrera judicial. En 1999, de 534 administradores de justicia, solo 298 (el 56%) tenían una plaza en propiedad (Chinchilla, 1999). Una alta proporción de los jueces interinos había laborado en esa condición por varios años (Acojud, 1999).

Otra limitación detectada y cuantificada en la ACCD fue la lentitud de los tribunales para resolver los casos. Esta fue la principal debilidad identificada a partir de la encuesta nacional que se realizó para la Auditoría, en 1999. Menos de una quinta parte de la población (18,9%) estaba de acuerdo con la afirmación “la justicia actúa rápidamente en Costa Rica”, mientras que el 77% estaba algo o muy en desacuerdo. No obstante, la percepción positiva sobre la eficacia del sistema aumentaba cuando se consideraba solo a las personas que habían tenido la experiencia de participar en un juicio. El 61,4% de los usuarios manifestó que había sido tratado justamente (61,4%) y el 76,9% indicó que lo trataron bien. Una proporción menor, de 40,9%, señaló que los tribunales actuaron rápido, pero, como se observa, ese porcentaje duplica el 19,8% obtenido cuando se hizo la misma pregunta a todos los entrevistados, sin importar si habían utilizado los servicios judiciales o no (Unimer RI, 1999)¹⁰.

En 2003 los informes *Estado de la Nación* y *Estado de la Región* empezaron a estudiar el tema de la administración de justicia con un mayor grado de sistematización y con un enfoque derivado del abordaje de la ACCD. A partir de esa fecha se incorporaron los ejes de independencia, acceso y justicia pronta y cumplida. Además, para cada edición se selecciona un tema en particular, al cual se le dedica un apartado; por ejemplo, la justicia laboral fue estudiada en profundidad en el *Noveno Informe Estado de la Nación*, y la Sala Constitucional fue objeto de análisis en capítulos especiales de los informes quinto y decimoquinto.

De este modo, los informes han dado cuenta de la dinámica institucional del Poder Judicial. En los inicios del presente siglo hubo una presencia importante de este enfoque, dada la gran cantidad de cambios normativos que afectaron al sistema y el proceso de modernización que comenzaba. En una contribución especial para el *Duodécimo Informe Estado de la Nación*, el entonces Presidente de la Corte Suprema de Justicia reseñó los cambios que se promovían desde la institución, como parte de una nueva identidad al servicio del ciudadano. Entre 1989 y 2004 se contabilizaron casi setenta intervenciones legislativas que ampliaron o redefinieron las competencias y

¹⁰ No fue posible actualizar la información sobre este tema por falta de estudios de opinión recientes que hayan planteado preguntas similares. Si bien desde 2011 el Poder Judicial cuenta con una encuesta de usuarios, el diseño de la muestra impidió su utilización para este Informe.

la organización del Poder Judicial (Saborío, 2004), como la Ley de la Jurisdicción Constitucional (1989), la Ley Orgánica del Poder Judicial (1993), el Código Procesal Penal (1996, en vigencia desde 1998), la Ley de Justicia Penal Juvenil (1996), la Ley de Notificaciones, Citaciones y Otras Comunicaciones (1996) y la Ley de Promoción de la Resolución Alternativa de Conflictos y la Paz Social (1997), entre muchas otras.

En el área jurisdiccional, se ha dado seguimiento a las estadísticas de demanda y respuesta del Poder Judicial. Además de una descripción general de los datos, los énfasis del análisis varían cada año; por ejemplo se han presentado indicadores más desagregados sobre violencia doméstica, justicia penal juvenil, Ley de Psicotrópicos, defensores públicos, Tribunal de Inspección Judicial, retraso judicial y delitos contra la función pública. Los resultados han sido mixtos y los balances difíciles de hacer, por las particularidades de cada materia y los cambios en múltiples direcciones que han ocurrido a lo largo de estas décadas. Los indicadores que calcula el Poder Judicial se siguen usando como *proxy* para valorar sugerencia, aunque son promedios que dan poca información específica. Una compilación de los últimos veinte años deja claro el aumento sostenido de recursos que ha recibido la institución (personal y oficinas per cápita), en tanto que los datos relacionados con la respuesta del Poder

Judicial muestran una tendencia negativa (aumento de costos por caso, de casos en trámite o pendientes y de congestión judicial, junto a reducciones de las sentencias por juez y de la litigiosidad; cuadro 1.1).

En el tema del acceso a la justicia la valoración de los informes ha sido cautelosamente positiva. En 2008, el *Estado de la Región* por primera vez rastreó la presencia del Poder Judicial costarricense en el territorio nacional, a nivel de provincia. Se encontró que se habían establecido más oficinas y contratado más funcionarios por persona en los años iniciales del siglo XXI, con la excepción de la provincia de Heredia, que presentaba los más bajos indicadores de cobertura, sobre todo en sus zonas rurales (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003; PEN, 2011a).

El Compendio Estadístico del *Estado de la Nación* recopila alrededor de veinte indicadores sobre el Poder Judicial. En la actualidad cuenta con series de veinte años, cuyos datos son totalmente comparables. El informe regional, por su parte, ha elaborado cuadros de estadísticas judiciales para los siete países centroamericanos, con información que en la mayoría de los casos se remonta hasta el año 2000, lo cual brinda algunos parámetros para realizar comparaciones e identificar tendencias regionales.

Es preciso mencionar que en varias ocasiones los Informes han llamado la atención sobre la necesidad de

▮ Cuadro 1.1

Indicadores generales de desempeño del Poder Judicial. 1990-2013

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

a/ El indicador de litigiosidad mide la demanda hacia la judicatura. Se calcula dividiendo la entrada total de casos a los juzgados entre el número total de habitantes de un país.

renovar las estadísticas judiciales, a fin de evaluar con mayor precisión el desempeño institucional (recuadro de debate 1.2). Esta recomendación se hace reconociendo que Costa Rica es una de las naciones que cuentan con las estadísticas judiciales más completas en América Latina y que, por ello, es posible exigir mejoras orientadas hacia las nuevas tendencias en recolección y procesamiento de datos que aplican los países más avanzados del planeta. Entre las tareas pendientes está, en términos de formato, la necesidad de discontinuar el uso de tablas, de difícil manejo, y utilizar bases de datos para el procesamiento de la información. Desde la perspectiva de los contenidos y la calidad, el Poder Judicial debe seguir ejerciendo un control sistemático de los datos recopilados en los despachos, para evitar incongruencias y sub o sobreestimaciones, y también hacer un esfuerzo por clasificar los casos según su nivel de complejidad, de modo que se puedan efectuar valoraciones sobre conjuntos de expedientes similares.

Conceptos generales del Informe

Los conceptos generales sobre los que se sustenta el *Informe Estado de la Justicia* provienen de las Ciencias Políticas y, en particular, de las teorías del “neoinstitucionalismo”¹¹. En la medida en que se examina un Poder Judicial dentro de una democracia, que debe asegurar el más amplio acceso ciudadano a una justicia pronta, cumplida e igual para todos, los conceptos que se definen en este apartado están relacionados con estas obligaciones normativas y políticas.

Para este Informe, la **democracia** es un sistema de organización del poder político basado en la ciudadanía como agente moral y político (O'Donnell, 2010). En tal sentido, no es solo un régimen al que atañen la selección y reemplazo de los gobernantes, sino que incluye ciertos modos de ejercicio de ese poder, entre ellos las garantías del Estado de derecho (Vargas Cullell, 2013). Así pues, está constituido por:

- ▮ un sistema para elegir a los gobernantes que, además de estar basado en elecciones libres, limpias, competitivas y reiteradas, y en la protección de los derechos civiles y políticos de las personas, desarrolla formas de representación política responsable de los intereses ciudadanos,

- ▮ un modo de organizar las instituciones del Estado y sus relaciones con la sociedad en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, basado en el reconocimiento de la dignidad de las personas, la protección de los derechos civiles y políticos, y el fomento y ampliación de las oportunidades para el ejercicio de los derechos ciudadanos de participar en los asuntos públicos y pedir y recibir cuentas de sus representantes políticos y de los funcionarios públicos,
- ▮ un modo de convivencia capaz de garantizar un mínimo de oportunidades y capacidades sociales para que las personas ejerzan sus derechos ciudadanos (PEN, 2001).

A su vez, el **Estado democrático de derecho** comprende el orden legal y las instituciones que tutelan los derechos ciudadanos y, en general, los derechos humanos de los habitantes de un país, así como la capacidad de someter a los gobernantes al imperio de la ley, mediante una red de mecanismos de rendición de cuentas con procedimientos preestablecidos por vías constitucionales y, por ende, de conocimiento y aplicación universales (O'Donnell, en PEN, 2008a).

La **administración de la justicia** se refiere tanto a la actividad jurisdiccional del Estado, como al gobierno y administración de los tribunales (Fix-Zamudio, 1992). Por actividad jurisdiccional se entiende el poder que tienen los jueces y tribunales para juzgar hechos según lo establecido por la ley y, además, hacer ejecutar sus sentencias.

El **acceso ciudadano a la justicia** es la posibilidad y libertad que tienen las personas para recurrir a los tribunales cuando así lo requieran, así como el ejercicio del escrutinio público sobre la actuación de las instituciones y autoridades judiciales. La primera cuestión se relaciona con la igualdad legal entre las personas, mientras que la segunda expresa el derecho de las y los ciudadanos a ejercer control sobre los servidores públicos y someterlos a procesos de rendición de cuentas. En este sentido debe recordarse que, en una democracia, la soberanía del poder reside en la ciudadanía (PEN, 2003).

Por último, la **justicia pronta y cumplida** ha sido definida por la Sala Constitucional como un derecho

¹¹ El concepto de neoinstitucionalismo desarrollado por Peters (2003) apunta al núcleo común de las distintas corrientes del institucionalismo y a la consideración de las instituciones como elemento central de la vida política. Se entiende que las instituciones son la variable que explica la mayor parte de la vida política y que, a la vez, requieren explicación. El argumento central es que “las instituciones cuentan” y cuentan más que cualquier otro factor que se pudiera usar para explicar las decisiones políticas. Si bien los individuos son actores importantes, es necesario comprender los marcos institucionales dentro de los cuales operan. Así, se entiende que el elemento individual de la construcción de políticas entra en juego cuando los miembros de la institución interpretan cuáles son las reglas y los valores de la institución. Una de las debilidades que el neoinstitucionalismo busca superar es el supuesto de la existencia de una institución y, más bien, concentrarse en cuál ha sido la formación y transformación de sus estructuras. En síntesis, el neoinstitucionalismo considera que la mayoría de las acciones políticas de cierta importancia acontecen en instituciones, por lo que es decisivo comprender cómo actúan y cómo influyen sobre el comportamiento de los individuos que trabajan dentro de ellas.

▮ Recuadro de debate 1.2

¿Qué dicen y qué no dicen las estadísticas judiciales?

La Sección de Estadísticas del Poder Judicial publica un *Anuario Estadístico* y un *Compendio de Indicadores Judiciales* (quinquenal), además de informes trimestrales y otros documentos sobre temas especiales que elabora por encargo directo. La información se encuentra desagregada por materias, circuitos, instancias y otras categorías. En el sitio web hay anuarios disponibles desde el 2000. En suma, miles de datos se presentan de manera sistemática, pública y periódica, y colocan al Poder Judicial costarricense entre los que tienen mejores prácticas de información cuantitativa en Latinoamérica.

Partiendo de este reconocimiento, hay un debate sobre la consistencia, pertinencia y, en menor medida, confiabilidad y oportunidad de las estadísticas judiciales. Esa discusión también surgió en el proceso de elaboración de este *Primer Informe Estado de la Justicia* y en el taller de revisión del presente capítulo. Sus argumentos se pueden resumir en cinco temas, a saber:

Consistencia: se señala que las estadísticas globales de entradas y salidas, circulante y tiempos promedio de duración, no dan cuenta de la complejidad de la función jurisdiccional, es decir, no hay consistencia entre la realidad que se quiere medir y los datos disponibles, por lo cual estos últimos no son buenos indicadores de gestión y no son aceptables como parámetros de evaluación de desempeño. Por ejemplo, se critica el indicador de casos terminados por juez porque es un dato general, que no puede reflejar la particularidad de cada expediente y las distintas formas de trabajo de cada operador de justicia. Existe la percepción de que en años recientes ha aumentado la complejidad de los casos que llegan a los tribunales y que esta es una de las causas del declive de este indicador. Sin embargo, esto no se puede saber con certeza, pues en los registros actuales todos los casos pesan igual, sean simples o difíciles. Por otro lado, se argumenta que medir la productividad del juez solo por casos terminados invisibiliza una gran cantidad de otras funciones que se realizan durante el proceso judicial y que también son cargas de trabajo para el juez.

Pertinencia: las estadísticas judiciales permiten hacer un recuento histórico de lo ocurrido el año anterior en términos de flujos: cuánto entró, salió y se quedó, y cuánto tardó. No obstante, su uso para la toma de decisiones de política judicial ha sido limitado. La dificultad de contar con información en tiempo real y accesible para todos los funcionarios, también restringe su aprovechamiento. Los Anuarios presentan los datos en tablas generadas con el programa Excel, que son poco amigables para hacer comparaciones entre años. Las estadísticas deben ser la base para la planificación, ejecución, evaluación, realimentación y prospección de la gestión judicial. Sin embargo, para ello deben tener un formato abierto, así como las desagregaciones (por ejemplo, “minicompendios” por circuito) y la prontitud que se necesita para la toma de decisiones.

Confiabilidad: cada despacho es responsable de alimentar el sistema

de estadísticas, reportando sus movimientos en los formularios creados con ese propósito. Dada esta descentralización en la producción de los datos, las auditorías de calidad de la información resultan cruciales. En el proceso de elaboración de este Informe se encontraron discrepancias (por lo general pequeñas) entre los registros físicos que lleva cada despacho y el *Anuario Estadístico*. También se ha visto que algunas oficinas no actualizan la información con la frecuencia que deberían, tardan en enviar sus reportes o los presentan desactualizados, con lo cual es imposible contar con la estadística para todo el país oportunamente y se tienen que publicar datos parciales o estimados. Por ejemplo, el indicador de gestiones pendientes en los despachos de cobro judicial, que muestra cifras muy altas, se podría explicar por el hecho de que los casos cerrados no se incluyen en los plazos debidos (Solana, 2014).

Oportunidad: recientemente se anunció la creación de un sistema que permitiría contar con información en tiempo real cuando se necesite, por despacho y materia, pero al momento de redactarse este Informe aún no se había puesto en marcha. Incluso se nota un mayor retraso en la generación de estadísticas: el Anuario de 2013 fue publicado en línea en marzo de 2015, solo con reportes parciales del primer semestre de 2014. Las estadísticas de duración, por ejemplo, deberían permitir el cruce de variables específicas para detectar “cuellos de botella”, o áreas vulnerables a altas duraciones, que serían la base para planificar intervenciones de fuerzas de trabajo, algo así como sistemas de alerta temprana. Esto es imposible si la información completa se produce con casi un año de retraso.

Poco uso de las TIC: en la actualidad existe una serie de plataformas electrónicas de procesamiento y presentación que permiten una mayor difusión y uso de la información por parte de los públicos meta. Sin embargo, en Costa Rica las estadísticas suelen presentarse en hojas de cálculo del programa Excel, que no tienen formatos de base de datos para procesamientos posteriores y son difíciles de empatar con las tablas del año anterior. El empleo de TIC más avanzadas posibilitaría la integración de distintos esfuerzos de cuantificación y registro de la gestión judicial, mejorar los procesos de recolección y, sobre todo, potenciar su uso.

En síntesis, en su estado actual las estadísticas judiciales permiten contestar preguntas generales sobre la demanda y respuesta del Poder Judicial en un año dado (anuarios), o en un período de cuatro o cinco años (compendios), que podrían compararse con series históricas e incluso con otros países en análisis *ex post*, es decir, una vez que han ocurrido. Cuando las preguntas de investigación son más específicas, sobre temas como quiénes, cómo, por qué, y además se necesitan en tiempo real, sus datos resultan insuficientes. Es por ello que para el presente Informe se recurrió a la técnica del muestreo de casi 5.000 expedientes judiciales, con el fin de seguir su proceso de principio a fin, con información sobre duraciones reales y tipos de usuario, entre muchas otras variables incluidas en las tres encuestas realizadas.

fundamental que comprende “el derecho a acceder a un proceso donde se discutan, a la luz de las argumentaciones fácticas y jurídicas formuladas, las pretensiones deducidas en éste por las partes y a que se resuelvan mediante una sentencia fundada en el ordenamiento jurídico, independientemente que ésta sea favorable o adversa

a tales pedimentos, esto es, a la asistencia efectiva de los órganos jurisdiccionales con el propósito de garantizar una coexistencia social pacífica y armónica. Desde esta perspectiva, todo requisito excesivo o formalismo innecesario, que resulte contrario a los principios de proporcionalidad y razonabilidad quebranta el derecho a una justicia pronta y cumplida” (voto 3481-03).

RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS

Capítulo 2

La construcción de la independencia del Poder Judicial durante el siglo XX

Pregunta general

¿Cómo evolucionó la independencia del Poder Judicial a lo largo del siglo XX?

Conceptos básicos

Independencia judicial: en el marco del principio de separación de poderes en una democracia, se define como la existencia de un conjunto de garantías que pretenden evitar que una Corte sea controlada por otros actores, tanto gubernamentales como privados. Este concepto tiene dos dimensiones: la “externa”, que se refiere a la relación del Poder Judicial con las instituciones del sistema político, y la “interna”, que alude a la independencia de los jueces para dictar sentencias sin temor a represalias de sus superiores o de grupos de presión. En el capítulo 2, el énfasis está en la perspectiva externa, esto es, en la autonomía del sistema de administración de justicia para definir la política judicial, seleccionar su personal y los casos por atender, y tomar las decisiones administrativas que estime convenientes. La independencia no exime a la institución del principio constitucional de rendición de cuentas y evaluación de desempeño.

Garantías asociadas a la independencia del Poder Judicial: la literatura especializada ha desarrollado una extensa lista, de factores, tanto legales como institucionales, que se asocian a la consolidación de la independencia judicial. Los más comunes, y que se exploran en

este capítulo, son: la asignación de recursos, la cobertura territorial, los procedimientos para elegir a los magistrados, la estabilidad de los jueces y su autonomía frente a las máximas autoridades del sistema.

Capacidad infraestructural: en este Informe se adaptó el concepto de capacidad infraestructural del Estado propuesto por Michael Mann (1984) para analizar el fortalecimiento institucional del Poder Judicial, entendido como su capacidad para implementar sus políticas e imponer sus resoluciones en todo el territorio. En el presente trabajo, los elementos empíricos asociados a este concepto son la cobertura de las oficinas, los recursos humanos y financieros, y la capacidad de planificación de la política judicial.

Aporte al conocimiento

El propósito de este capítulo es brindar el contexto histórico necesario para entender la situación actual del Poder Judicial costarricense y cómo éste evolucionó hasta llegar a ser el conglomerado institucional que es hoy en día. Este estudio es el marco de referencia obligado para las investigaciones sobre temas específicos que se realizan a lo largo del presente Informe.

La ponencia que le sirve de base (Casante, 2014) es el primer estudio que ofrece un conjunto de indicadores judiciales para una serie de noventa años (1900-1990), sobre temas como recursos humanos, creación de

oficinas, presupuesto, volumen de trabajo, entre otros. Su anexo estadístico, que puede ser consultado en el sitio web del Programa Estado de la Nación, constituye un aporte a la historia del Poder Judicial y, en general, del Derecho en Costa Rica. En otros países no es común encontrar datos con el nivel de sistematización que aquí se presenta.

Esta investigación, sin embargo, no es un estudio exhaustivo de la historia del Poder Judicial, sino un primer esfuerzo de sistematización de un tema poco conocido a nivel nacional. Desde la perspectiva historiográfica, problematiza y aplica diversos métodos analíticos para comprender el desarrollo de la institución desde principios del siglo XX hasta la actualidad.

Síntesis de hallazgos y desafíos

Los procesos de búsqueda de independencia e institucionalización del Poder Judicial iniciaron en los años treinta del siglo XX, en particular con las reformas de 1937, que fueron determinantes en la formación de la estructura y la identidad que perduran hasta hoy. La Asamblea Constituyente de 1949 no fue el punto de partida para la construcción del Poder Judicial como hoy se lo conoce –no fue el “parteaguas” de la historia judicial–, sino que vino a profundizar y plasmar constitucionalmente algunas de las medidas que ya estaban en marcha y otras que habían sido propuestas por la misma institución.

Si bien la evidencia analizada no permite afirmar que el Poder Judicial adquirió una independencia absoluta en el período de estudio (1900-1990), es claro que sí logró un importante margen de autonomía que le permitió consolidarse y resguardar sus propios espacios, de cara a los otros actores del sistema político. Sin embargo, aun manteniendo su relación con esos actores, y siendo también objeto de luchas políticas y partidarias, la institución judicial mostró una creciente autonomía en aspectos como los siguientes:

- ▶ La cada vez mayor presencia de funcionarios judiciales –no políticos– en la Corte Suprema; es decir, el órgano superior del gobierno judicial pasó de estar conformado mayoritariamente por “magistrados políticos”, al predominio de “magistrados judiciales”.
- ▶ Una progresiva expansión territorial, que le permitió tener una mayor cobertura y ser consistente con los patrones de crecimiento de la población.

- ▶ La instauración temprana de una carrera judicial (cuadro 1.2), que especializó y dio estabilidad a un creciente número de funcionarios, aunque su consolidación normativa se dio hacia al final del siglo.
- ▶ El manejo de sus propios recursos financieros, amparados por la disposición constitucional que les fijó un monto mínimo, y su autonomía para la toma de decisiones.
- ▶ Una fuerte identidad institucional y gremial de su burocracia, que desde los años treinta había fundado una asociación de empleados judiciales, y que a través de sus luchas por reivindicaciones laborales influyó en su fortalecimiento e independencia como Poder de la República.

La lucha de los funcionarios judiciales por mejores salarios y condiciones laborales, que tuvo lugar durante buena parte del siglo XX, es una muestra de cómo los factores antes citados se activaron de manera conjunta en momentos específicos, para generar una notable capacidad de presión e influencia del Poder Judicial sobre los demás actores políticos, que ha servido como herramienta para alcanzar una independencia cada vez mayor. En particular, el tema de los recursos presupuestarios produjo una creciente tensión entre los poderes Judicial y Ejecutivo, a medida que el primero fue intensificando su exigencia de una estabilidad financiera que asegurara su autonomía. Esto culminó con una reforma constitucional, un logro indiscutible que, sin embargo, tardó algún tiempo en cumplirse de manera efectiva.

La institución experimentó su más importante crecimiento en la década de 1970, como resultado de cambios normativos que le confirieron más funciones (la reforma penal, por ejemplo) y la creación de órganos auxiliares. Con excepción de un breve paréntesis durante la crisis económica de los años ochenta, el Poder Judicial siguió expandiéndose en la siguiente década, tanto en términos de recursos como de responsabilidades asignadas. En los ochenta, los escándalos de magistrados involucrados en investigaciones sobre narcotráfico, las críticas por la lentitud de los procesos en los tribunales y la impunidad en casos de corrupción de alto perfil político, enfrentaron la institución a una sensible pérdida de confianza ciudadana, que dio paso a la reforma judicial de los noventa.

Hallazgos relevantes

- ▶ Durante el período 1900-1990 la proporción del gasto del Gobierno Central otorgada al Poder Judicial nunca llegó al 6% establecido constitucionalmente en 1957.

► Cuadro 1.2

Evolución de los funcionarios del Poder Judicial, según tipo, por décadas. 1905-1990

Tipo de funcionario	1905	1915	1925	1934 ^{a/}	1950	1960	1970	1980	1990
Magistrados	11	11	11	11	17	17	17	17	22
Funcionarios de la Corte Suprema ^{b/}	22	24	26	27	41	58	228	1.194	1.711
Jueces	17	18	19	20	27	35	42	88	118
Alcaldes	42	43	51	63	65	77	81	97	103
Secretarios	18	48	68	77	84	129	139	211	248
Prosecretarios		24	34	32	45	87	100	138	163
Escribientes	68	15	23	22	49	174	223		560
Agentes judiciales						17	18		
Fiscales								39	44
Otros	41	44	55	54			267	872	448
Total	219	227	287	306	328	594	1.115	2.656	3.417

a/ Se utiliza 1934 por ser el primer año en que se contó con un presupuesto completo de las plazas existentes de las instituciones del Estado durante ese período.

b/ Abarca todos los funcionarios adscritos a la Corte Suprema de Justicia. A partir de 1975 incluye a los funcionarios del OIJ. La ponencia que sirvió de base a este capítulo contiene todos los años de la serie.

Fuente: Elaboración propia con base en Cascante y Blanco, 2013.

- El Poder Judicial tuvo su mayor expansión en los años setenta. Pasó de tener un despacho por cada 12.334 habitantes en 1973, a uno por cada 10.507 personas en 1984.
- A principios del siglo XX, la judicatura era ejercida por un pequeño grupo de poco más de doscientas personas. En 1990 contaba con casi 3.500 funcionarios nombrados en propiedad y un porcentaje importante de jueces en plazas interinas.
- En la primera mitad del siglo XX, en los períodos 1904-1908 y 1934-1938, el 83% y el 85% de los magistrados, respectivamente, habían ocupado cargos en otros poderes del Estado. Para la segunda mitad del siglo, entre 1963 y 1971, esa proporción había descendido a 0,2%, pues la mayoría de los magistrados eran funcionarios de carrera judicial o no tenían antecedentes políticos evidentes.

► Cuadro 1.3**Resumen metodológico del capítulo 2**

Métodos y técnicas	Historiografía Prosopografía de magistrados Recolección de registros administrativos históricos
Limitaciones	Datos dispersos y difícilmente comparables entre sí. Registros en archivos de papel; en ocasiones con problemas de legibilidad. Escasas estadísticas sobre gestión judicial. No existen expedientes laborales de magistrados antiguos. No hubo acceso a los expedientes laborales de los magistrados actuales.
Agenda de investigación a futuro	Conexiones entre la política nacional y la dinámica interna del Poder Judicial. Características de las relaciones existentes entre los poderes de la República durante los procesos que condujeron a la toma de decisiones para el fortalecimiento institucional: creación del Ministerio Público, OIJ, Defensa Pública, Sala Constitucional.
Productos en la biblioteca virtual	Ponencia sobre la evolución histórica del Poder Judicial (Cascante, 2014). Compendio estadísticas 1900-1990. Ponencia sobre el mecanismo de nombramiento de magistrados (Muñoz, 2014) Base de datos biográficos de las y los magistrados.

RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS

Capítulo 3

Los veinte años de reformas en el Poder Judicial

Pregunta general

¿Cuáles eran los principales objetivos de las reformas judiciales y cómo se ejecutaron?

Conceptos básicos

Poder Judicial: además de las salas, tribunales y juzgados que se encargan de las funciones jurisdiccionales, en Costa Rica este Poder es un conglomerado institucional que agrupa diversas entidades: el Organismo de Investigación Judicial (que incluye las áreas de investigación criminal, Medicina Legal y laboratorio de Ciencias Forenses), el Ministerio Público o Fiscalía, la Defensa Pública, la Oficina de Atención a la Víctima y la Escuela Judicial. No obstante el fuerte peso que tiene, el Poder Judicial no es el único componente del sector justicia en Costa Rica, pues cuando se habla de reforma de la justicia también debe incluirse al menos a la Procuraduría General de la República y los ministerios de Seguridad y de Justicia y Paz. El énfasis de este Informe es el proceso de reforma centrado en el Poder Judicial.

Reforma judicial: proceso de transformación en las entidades que conforman el Poder Judicial, originado en un diagnóstico, o al menos en una corriente de crítica, que identifica un problema estructural (o varios) e intenta resolverlo mediante un conjunto de acciones

determinadas que pueden incluir cambios legales o incrementos presupuestarios, pero solo como parte de un plan mayor que tiene un objetivo, una misión y un diseño para la intervención emprendida. En este Informe se utilizan los términos “reforma” y “modernización judicial” como sinónimos. Cabe aclarar que no todo cambio en la institución judicial es parte del proceso de reforma, pues para ello debe tener las características antes descritas.

Olas reformistas: conjuntos de transformaciones distinguibles entre sí, en tanto cada uno se aprueba y ejecuta de manera más o menos simultánea en un período determinado y se puede vincular a un tema institucional importante en ese momento. En cada ola se puede identificar uno o varios grupos que promueven los cambios, así como un hito o punto de partida en el que coinciden varios impulsos reformistas; puede ser la presentación de un documento que de manera explícita establece la misión u objetivo “macro” que animará el esfuerzo de modernización, la aprobación de una ley o la formulación de un programa institucional, aunque por lo general es una combinación de todo lo anterior. El cierre de la ola ocurre cuando las transformaciones fundamentales para lograr el objetivo planteado se han puesto en marcha (por ejemplo una ley, un nombramiento, una partida presupuestaria, un órgano responsable), aunque no necesariamente signifique que se cumplió la misión “macro”, la cual, por diversas razones, puede quedar inconclusa.

Aportes al conocimiento

Este capítulo analiza los cambios ocurridos en el Poder Judicial en los últimos veinte años, a partir de muy diversas fuentes de información. Su objetivo es sistematizar las acciones de reforma y realizar un primer balance de su estado actual. A pesar de que la “reforma judicial” ha producido grandes cambios normativos, organizativos y procesales –probablemente los más acelerados y profundos que haya experimentado el Estado costarricense– esta investigación no encontró ningún documento que exponga los alcances y la estrategia de ese proceso.

En ausencia de un “plan maestro” o documento que especifique el diseño general de la reforma judicial, se tuvo que recurrir a memorias de varias actividades, informes de labores, expedientes de proyectos internacionales, discursos oficiales, libros, presupuestos y planes institucionales. El capítulo compila por primera vez en el país un inventario de eventos importantes, a los que denomina “hitos de la reforma judicial”, organizados cronológicamente; además detalla sus propósitos y la forma en que han sido evaluados, cuando ello ha sucedido.

Para acompañar este análisis, el capítulo contiene un apartado introductorio que describe la evolución del sistema de administración de justicia desde el punto de vista de sus capacidades institucionales: recursos financieros, humanos y cobertura territorial. La información de base son las estadísticas del Departamento de Planificación del Poder Judicial, aunque en este Informe se presentan en series de veinticinco años plazo, que dan una perspectiva más amplia para la valoración de los indicadores.

También se realizaron estudios que sistematizaron datos relacionados con la profesionalización de la judicatura (cantidad de jueces, universidades de procedencia, atestados, etc.), la cooperación de organismos multilaterales que financiaron, en parte, los proyectos de reforma, y la incorporación de la Sala Constitucional en la estructura del Poder Judicial. Para ahondar en este último tema se efectuaron entrevistas y análisis de actas y otros documentos, para conocer el funcionamiento de las cuatro salas que componen la Corte Suprema de Justicia en términos de número de funcionarios, gestión de trámites internos, desempeño, manejo de expedientes, publicidad de la jurisprudencia y participación de magistrados en comisiones, entre otros aspectos.

Síntesis de hallazgos y desafíos

La reforma judicial efectuada en Costa Rica en los últimos veinte años en realidad consiste en tres olas reformistas surgidas en distintos períodos, cada una con

sus propios temas y objetivos. La primera de ellas se dio entre 1993 y 2002, aunque sus antecedentes se remontan a finales de la década de los ochenta. Su hito de arranque fue el Primer Congreso de Administración de la Justicia, en el que se reconoció la necesidad de modernizar el Poder Judicial en su conjunto, y fue acompañada por organismos internacionales como la AID, el PNUD y, en particular, el primer préstamo Corte-BID, que proporcionó los recursos y objetivos específicos para iniciar el proceso. Se abordaron cuatro grandes áreas: i) modernización de la normativa que regula el funcionamiento del sistema, que generó, entre otros instrumentos, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de Carrera Judicial y la Ley de Reorganización Judicial, ii) cambios en el gobierno judicial y, más concretamente, creación del Consejo Superior, mediante el cual se intentó relevar a la Corte Suprema de una serie de responsabilidades de carácter administrativo, iii) mejora de la gestión y organización de los despachos judiciales, y iv) cambios en la jurisdicción penal, con especial énfasis en la promoción y establecimiento de mecanismos de resolución alterna de conflictos. Los principales actores de esta primera ola fueron la Comisión de Modernización del Poder Judicial, la Presidencia de la Corte y la Unidad Ejecutora del préstamo Corte-BID.

La segunda ola, que inició entre 2000 y 2002, tuvo como hitos el Primer Plan Quinquenal del Poder Judicial, que inauguró un sistema de planificación plurianual y, luego, el segundo préstamo Corte-BID. Cabe aclarar, sin embargo, que ni esta ni la anterior ola reformista se desarrollaron exclusivamente bajo el marco de los préstamos Corte-BID. En esta fase las reformas enfatizaron en temas relacionados con el acceso a la justicia, específicamente con la inclusión de la perspectiva de género, así como en la ampliación de los objetivos de la ola anterior: la modernización de la gestión se expandió a los órganos auxiliares, se implementó la reforma penal y, en consecuencia, se empezó a incorporar la oralidad en los procesos judiciales. Los actores principales de esta ola fueron la Presidencia de la Corte y la Unidad Ejecutora del segundo préstamo.

La tercera ola comenzó con el Segundo Plan Quinquenal (2007-2012). Es una nueva fase porque tiene objetivos distintos a las anteriores y, además, en general, no ha contado con la plataforma de recursos externos que aquellas sí tuvieron. Aquí se identifica un conjunto de iniciativas relacionadas con la transparencia y la evaluación del desempeño de los funcionarios judiciales, tales como el programa denominado Gestión Integral de Calidad y Acreditación (GICA-Justicia) y la Comisión de Transparencia. Los esfuerzos en materia de acceso a la justicia, aunque eran un tema de la ola previa, ahora se dirigen a grupos específicos de la población en condicio-

nes de vulnerabilidad. Los actores principales de esta ola son la Presidencia de la Corte y las comisiones de trabajo de la institución.

Vistas en conjunto, cada ola ha tenido sus propias características y sus propios objetivos, pero también heredó los problemas no resueltos en la etapa previa, lo cual ha complicado de manera progresiva la gestión del proceso de cambio. Por ello la tercera ola en particular ha tenido un perfil más diluido: no solo se construyó a partir de nuevos temas, sino que simultáneamente ha tenido que lidiar con los asuntos pendientes de las dos olas anteriores.

Por último, es importante indicar que a lo largo de las décadas de los ochenta y noventa, la Asamblea Legislativa aprobó la creación (o reforma) de instituciones que son parte del sector justicia pero no del Poder Judicial, como por ejemplo la Procuraduría General de la República. Este y otros cambios afectaron profundamente al Poder Judicial: en algunos casos antecediendo y en otros sobreponiéndose a su proceso de modernización.

Sin embargo, no son parte de éste, pues respondieron a coyunturas y necesidades específicas que no tuvieron mayor ligamen con el impulso reformista liderado desde el Poder Judicial.

A veinte años de iniciada, la reforma judicial enfrenta críticas que se pueden resumir en tres argumentos. Primero, se cuestiona el poco avance de los intentos por separar la toma de decisiones administrativas de la cúpula judicial, que sigue conservando la máxima autoridad a pesar de la creación del Consejo Superior; de hecho, la gestión se ha complicado por la saturación de comisiones temáticas internas, que ha generado una dispersión de liderazgos, recursos y objetivos. Segundo, se ha indicado que la falta de sistematización y evaluación de impactos dificultan la valoración de lo que se ha logrado, lo que funcionó y lo que está pendiente. Y tercero, pese a que hay una urgente necesidad de mostrar resultados concretos, en las estadísticas judiciales agregadas no se observa un salto cuantitativo importante en la producción, ni en la duración de los procesos.

► Cuadro 1.4

Síntesis de las olas reformistas del Poder Judicial

Ola	Período	Hitos de inicio	Actores	Temas principales
Primera	1993-2002	Primer y Segundo Congresos de Administración de la Justicia. Proyecto de Mejoramiento del Sector Justicia (JSIP en inglés), Gobierno de Costa Rica-Usaid. Primer préstamo Corte-BID.	Presidencia de la Corte y Unidad Ejecutora.	Gestión de despachos. Gobierno judicial. Reforma penal. Resolución alterna de conflictos.
Segunda	2000-2008	Primer Plan Quinquenal del Poder Judicial. Talleres de funcionarios judiciales. Segundo Préstamo Corte-BID.	Presidencia de la Corte, Unidad Ejecutora y comisiones internas.	Gestión de los órganos auxiliares. Implementación de la reforma penal (oralidad). Acceso a la justicia (género).
Tercera	2007-hasta la actualidad	Segundo Plan Quinquenal del Poder Judicial.	Presidencia de la Corte, Unidad Ejecutora y comisiones internas.	Acceso a la justicia (grupos vulnerables). Implementación de reformas (oralidad). Transparencia. Justicia restaurativa. Evaluación de desempeño y calidad de la justicia.

Fuente: Elaboración propia con base en Cascante y Blanco, 2013.

Diagrama 1.2

Cronología de hitos de las reformas judiciales

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

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

- Primera ola
- Segunda ola
- Tercera ola

► Cuadro 1.5

Resumen metodológico del capítulo 3

Métodos y técnicas	Recolección de registros administrativos históricos.
Limitaciones	Información dispersa, sin sistematización. Escasa información sobre evaluación, efectos e impactos de las reformas.
Agenda de investigación a futuro	Análisis de impactos por sectores y temas. Análisis comparados con otros países que diseñaron intervenciones semejantes.
Productos en la biblioteca virtual	Ponencia sobre reforma judicial (Romero, 2014). Ponencia sobre profesionalización de los recursos humanos (Feoli, 2014). Ponencia sobre cooperación internacional (Londoño y Feoli, 2014). Ponencia sobre el impacto de la Sala Constitucional en el Poder Judicial (Londoño, 2014). Compendio de indicadores de justicia 1990-2013 (Solana, 2014).

Hallazgos relevantes

- En veinte años de transformaciones en el Poder Judicial se distinguen al menos tres olas reformistas: la primera se enfocó en la reorganización administrativa, la segunda en la reforma penal y en la tercera, más fragmentada, sobresalen el acceso a la justicia, la evaluación del desempeño y la transparencia.
- Durante el período de las reformas aumentó la inversión en justicia. En 2013 el gasto judicial real per cápita fue de 132,9 dólares, cuatro veces más que el registrado en el año 2000 (32,2 dólares).
- En estas dos décadas el Poder Judicial expandió su presencia en el territorio y aumentó la cobertura de personal con respecto al tamaño de la población.
- El establecimiento de la carrera judicial permitió que entre 2000 y 2009 se llenaran 1.285 plazas de jueces con el procedimiento de concurso y oposiciones.



RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS

Capítulo 4

Tutela efectiva de derechos en materia penal

Pregunta general

¿Cómo se tutelan los derechos de los usuarios en la jurisdicción penal?

Conceptos básicos

Tutela efectiva de derechos: libre acceso de todas las personas al sistema de administración de justicia, para obtener una resolución de fondo ajustada al marco legal vigente, que garantice el cumplimiento de los derechos ciudadanos o la defensa de un interés legítimo (recuadro de debate 1.3).

Área de riesgo de tutela efectiva: expedientes en los que puede documentarse la existencia de una vulnerabilidad procesal que, en teoría, contraviene los principios de la tutela efectiva de derechos estipulados en el marco normativo vigente.

Expediente en riesgo de tutela: aquel que no obtuvo una sentencia (condenatoria o absolutoria) y en cuyo cierre la argumentación legal no coincidió estrictamente con la figura utilizada. No todos los expedientes con salidas distintas a una sentencia están en riesgo en tutela, sino, como se dijo, solo aquellos en cuya argumentación no se encontró concordancia con las causales establecidas en el Código Procesal Penal. Esta delimitación

obedece al énfasis de esta investigación, que es el derecho a una resolución por el fondo.

Aporte al conocimiento

Para la realización de este estudio por primera vez se construyó una base de datos sobre la tutela efectiva de derechos, mediante la cual es posible analizar y dar seguimiento sistemático y generalizable a los siguientes temas:

- ▶ Trayectoria de cada caso desde la apertura hasta el cierre.
- ▶ Movimientos que sufren los expedientes, tiempos de duración (desagregados en las principales fases del proceso) y modalidades de terminación por tipo de caso.
- ▶ Perfil de usuarios de la materia penal.
- ▶ Visualización (gráfica) del proceso penal según las distintas posibilidades de cierre y concentraciones de casos.

Con la información recopilada a partir de una muestra de expedientes, se aplicaron métodos estadísticos sofisticados (análisis bivariado, análisis de conglomerados y curvas de supervivencia), para obtener datos sobre:

- ▶ casos cuya terminación es condicionada por el perfil de las personas involucradas, las gestiones que realizan tanto las partes como el despacho judicial y los tipos de delitos,
- ▶ expedientes en riesgo de tutela efectiva de derechos, entendidos como aquellos en los que la argumentación de cierre no concuerda con la figura legal utilizada, y
- ▶ tipos de usuarios y delitos con mayores riesgos de que no se dé una efectiva tutela de derechos.

El presente trabajo se ofrece como punto de partida para posteriores análisis, que permitan comprobar si los riesgos detectados se manifiestan en la práctica y, de ser así, identificar sus causas e implicaciones.

Síntesis de hallazgos y desafíos

Una denuncia por un presunto delito interpuesta ante el Ministerio Público puede tener al menos trece formas de resolución, según sean sus características. Los cierres más frecuentes son la desestimación y el archivo fiscal, que se dan en más del 60% de los casos. Esto significa que la mayoría de las denuncias no supera la etapa preparatoria y, por tanto, la sentencia por el fondo es una salida minoritaria, para cerca del 15% de los casos (diagrama 1.3).

Cuando se analizan los casos que llegan a la etapa de juicio y reciben una sentencia de fondo, se observa una mayor presencia de ciertos delitos contra la vida (en especial homicidios), en cuyo proceso se logró la comparecencia de testigos y se contó con prueba pericial y documental. El perfil sociodemográfico de la víctima o el imputado –al menos hasta donde se consigna en los expedientes– no es un factor que afecte, en un sentido u otro, el grado de avance que consigue una denuncia penal. Sin embargo, hay una excepción en el caso de los sobreseimientos: cuando la persona imputada es una mujer aumentan las probabilidades de que sea sobreseída.

La investigación concluyó que en la mayoría de las causas en que no se logra una sentencia (condenatoria u absolutoria), el sistema garantiza la tutela efectiva de

los derechos de las partes. Sin embargo, en cerca de un tercio de los expedientes analizados se identificaron debilidades relacionadas con el proceso (por ejemplo, prescripción) e incongruencia entre las argumentaciones de cierre y el tipo de fallo emitido. Estos casos se consideran en riesgo de tutela efectiva de derechos, pues dejaron tanto a los imputados como a las víctimas en situación de vulnerabilidad. El análisis estadístico encontró que este grupo comparte ciertas características:

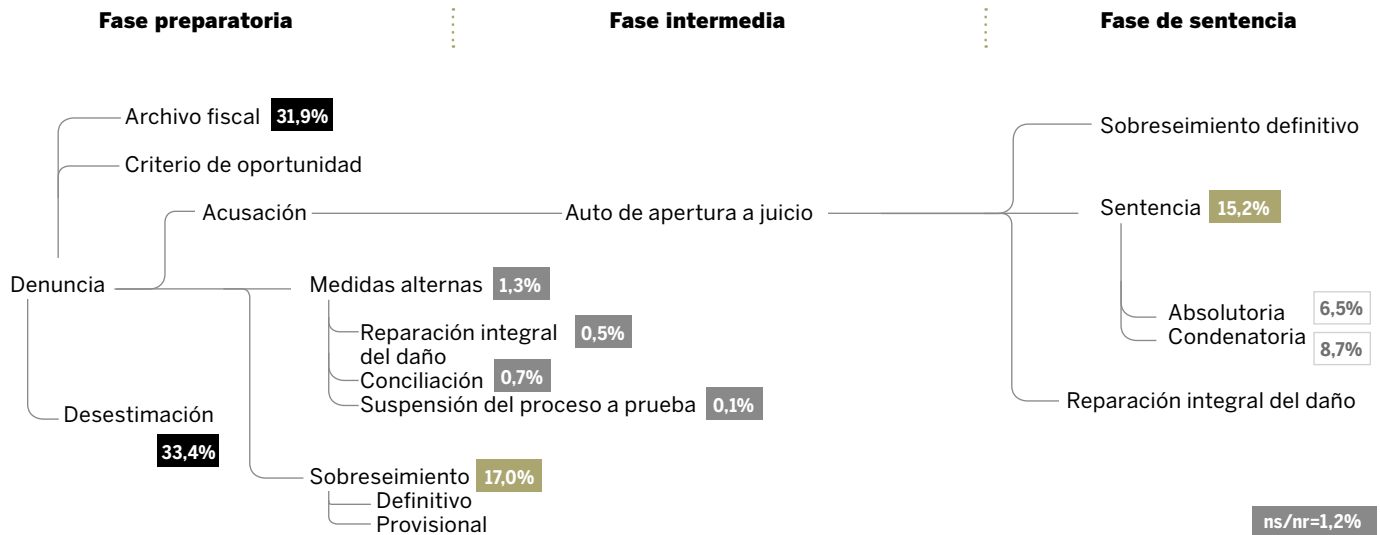
- ▶ la duración del proceso fue mayor a 650 días (33%) y la mitad de los casos tardó más de seis años y medio,
- ▶ se identificó pero no se detuvo al imputado (49%),
- ▶ el trámite se realizó en la oficina de San José (42%),
- ▶ el riesgo se concentró en las desestimaciones de casos relacionados con delitos contra la vida (63% en área de riesgo), sexuales (80%), contra la familia (56%), contra la propiedad (76%), contra la autoridad pública (65%) y contra la fe pública (38%).

Hallazgos relevantes

- ▶ Según una muestra de expedientes en materia penal, el 65% de los casos termina en la fase preparatoria, ya sea con el envío a archivo fiscal o con una desestimación. Solo un 15% concluye con una sentencia (condenatoria o absolutoria).
- ▶ En el 69% de los casos sin sentencia no se detectaron debilidades que amenazaran la tutela efectiva de derechos de los usuarios.
- ▶ Los expedientes en riesgo de tutela efectiva de derechos representan un tercio de la muestra. En su gran mayoría (74%) corresponden a desestimaciones, especialmente en casos de delitos sexuales, contra la propiedad y contra la vida.
- ▶ En promedio, la mitad de los casos en riesgo tardó más de seis años y medio en resolverse.

Diagrama 1.3

Proceso penal según concentración de los expedientes muestreados en los tipos de salida^{a/}



a/ Representa la salida de 1.550 casos; los tamaños muestrales (n) pueden diferir por variables que no contienen información. Los colores representan la concentración por volumen de casos: el gris es indicativo de las áreas del proceso en las que salen menos casos y el negro destaca la mayor cantidad de terminaciones.

Fuente: Elaboración propia con base en García, 2014.

Cuadro 1.6

Resumen metodológico del capítulo 4

Métodos y técnicas	Muestra de 1.550 expedientes (aleatoria y desproporcionada). Dos cohortes: 2000 y período 2007-2009. Análisis estadísticos: bivariado, conglomerados y curvas de supervivencia.
Limitaciones	Registros en papel únicamente. Escasa información sobre usuarios. Un juzgado no participó en el muestreo.
Agenda de investigación a futuro	Análisis de sentencias para comprobar si el riesgo detectado se manifiesta en la práctica. Análisis cualitativo de sentencias en segmentos específicos de la muestra (grupo de duraciones extremas). Diversos procesamientos sobre relaciones entre variables (por ejemplo género y número de sentencias, o severidad en la condena a prisión). Actualización de resultados.
Productos en la biblioteca virtual	Ponencia sobre tutela efectiva de derechos en las materias penal y laboral (García, 2014). Base de datos de la muestra. Cuestionarios de base.

▮ Recuadro de debate 1.3

Sobre la tutela efectiva de derechos

Los capítulos 4 y 5 del *Primer Informe Estado de la Justicia* analizan en qué medida el Poder Judicial tutela efectivamente los derechos de las personas usuarias en las jurisdicciones penal y laboral. Aunque cada capítulo tiene su delimitación conceptual, en términos generales se entiende la tutela efectiva de derechos como el libre acceso de todas las personas al sistema de administración de justicia, para obtener una resolución de fondo ajustada al marco legal vigente, que garantice el cumplimiento de los derechos ciudadanos o la defensa de un interés legítimo¹².

A partir de las observaciones recibidas en los talleres de consulta y de los lectores críticos de los capítulos, se identificaron distintas posiciones sobre el alcance de este concepto, que se resumen a continuación.

Derecho a una resolución. Como se dijo antes, en las investigaciones de este Informe la constatación de la tutela efectiva de derechos se circunscribió a la existencia de una resolución acorde con la normativa. Nótese que se usa el término “resolución” y no “sentencia”, pues el primero abarca distintos tipos de cierre. No obstante, para algunos expertos esta es una delimitación estrecha del concepto de tutela efectiva. En tal sentido, se señaló que hay otros tipos de salidas que no son resoluciones por el fondo y que también son válidas, pues la ley faculta al sistema de administración de justicia para utilizarlas. Según esta posición, prácticamente cualquier tipo de respuesta de la judicatura sería válida y cumpliría con el principio de tutela efectiva.

Derecho a una sentencia. Varios expertos consideran que únicamente una sentencia de fondo garantiza la tutela de derechos. Las demás salidas se consideran una falla del sistema. Esta discusión se enmarca en un debate más general entre las tendencias punitivas (“mano dura”) y garantistas en el sistema penal, que excede los alcances de este Informe.

Derechos de las víctimas. El concepto de tutela efectiva de derechos es objeto de críticas porque usualmente se enfoca en la protección de los demandados, no de las dos partes del proceso, con lo cual se invisibilizan los derechos de las víctimas.

Responsables. Un punto de debate en los talleres de consulta fue si el análisis sobre la tutela de derechos debe abarcar todo el proceso judicial. Algunas personas indicaron que es necesario considerar también el trabajo de las entidades y funcionarios que participan en las distintas fases, y no centrar la atención en los jueces durante las audiencias. En distintos momentos procesales, los policías, defensores, fiscales y empleados administrativos son los encargados de garantizar esos derechos, y la investigación realizada no refleja la importancia de esas intervenciones.

Finalmente, cabe reiterar que esta es la primera aproximación al tema de tutela efectiva de derechos, a partir de la cual se espera contribuir a un conocimiento más completo del tema.

La decisión metodológica tomada en la presente investigación fue usar el término resolución y no sentencia, porque en un Estado de derecho es válida la posibilidad de que los casos terminen de manera distinta al dictado de una sentencia por parte de un juez o tribunal. En el análisis de los expedientes seleccionados todos los tipos de cierre fueron tomados como resoluciones de una autoridad competente, excepto algunos casos de traslados u otras medidas administrativas (que son un porcentaje insignificante de la muestra). Sin embargo, no todas las resoluciones cumplen con los principios de tutela definidos para cada materia pues, como se detalla en los capítulos respectivos, algunas presentaron inconsistencias que las colocan en un área de riesgo. Esos casos ponen en situación de vulnerabilidad los derechos tanto de las víctimas como de los imputados en el ámbito penal, y los del demandante (usualmente el trabajador) y el demandado (usualmente el patrono), en el ámbito laboral.

También se estudiaron las características de los casos que obtuvieron una sentencia y las de los que no la consiguieron, en busca de algún patrón y de factores asociados a ambas situaciones. Además se investigó si hay patrones detrás de salidas que concentran grandes cantidades de casos (la desestimación en materia penal y la conciliación en el ámbito laboral). No obstante, este análisis se hizo por separado; ninguno de los dos capítulos mencionados utiliza el criterio de contar con una sentencia de primera instancia para determinar la tutela efectiva de derechos.

¹² La definición de este concepto es una adaptación de Sáez, 2004. Aunque algunos autores hablan de “tutela jurisdiccional” (González y García, 2003, por ejemplo), el término de uso más generalizado es “tutela judicial” (Gasberí, 2008).

RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS

Capítulo 5

Tutela efectiva de derechos en materia laboral

Pregunta general

¿Cómo se tutelan los derechos de los usuarios en la jurisdicción laboral?

Conceptos básicos

Tutela efectiva de derechos: libre acceso de todas las personas al sistema de administración de justicia, para obtener una resolución de fondo ajustada al marco legal vigente, que garantice el cumplimiento de los derechos ciudadanos o la defensa de un interés legítimo.

Área de riesgo de tutela efectiva: expedientes en los que puede documentarse la existencia de una vulnerabilidad procesal que, en teoría, contraviene los principios de la tutela efectiva de derechos estipulados en el marco normativo vigente.

Expediente en riesgo de tutela: aquel que no obtuvo una solución al conflicto planteado y que podría implicar una denegación de respuesta. Esto significa que el caso se cerró bajo alguna de las siguientes modalidades: conciliación, archivo provisional, deserción y desistimiento del actor por satisfacción extraprocesal no homologada por el juez, así como otras salidas en las que no hubo homologación. Cabe aclarar que la conciliación *per se* no supone un riesgo, pero los expertos consideran riesgosos los casos en que los demandantes se presentan a conciliar sin acompañamiento legal, pues se produce

una evidente “desigualdad de armas” y no hay garantías de que el acuerdo logrado esté acorde con los derechos del trabajador. Dado que los expedientes no siempre contienen información sobre este aspecto, resulta imposible aislar los casos en que el demandante sí recibió asesoría de un abogado. Por tal motivo, en el estudio efectuado para este Informe se asumió que todos los casos de conciliación son potencialmente riesgosos.

Aportes al conocimiento

Este capítulo presenta los resultados de la primera investigación empírica que se realiza en Costa Rica acerca de la tutela de derechos en materia laboral. Con este propósito se construyó una base de datos mediante la cual es posible analizar y dar seguimiento sistemático y generalizable a los siguientes temas:

- ▶ Trayectoria de cada caso desde la apertura hasta el cierre.
- ▶ Movimientos que sufren los expedientes, tiempos de duración (desagregados en las principales fases del proceso) y modalidades de terminación por tipo de caso.
- ▶ Visualización (gráfica) del proceso laboral según las distintas posibilidades de cierre y concentraciones de casos.

Con la información recopilada a partir de una muestra de expedientes, se aplicaron métodos estadísticos sofisticados (análisis bivariado, análisis de conglomerados y curvas de supervivencia), para obtener datos sobre:

- casos cuya terminación es condicionada por el perfil de las personas involucradas y las gestiones que realizan tanto las partes como el despacho,
- expedientes en riesgo de tutela efectiva de derechos, y
- tipos de usuarios y factores que más contribuyen a que un caso esté en riesgo.

El presente trabajo se ofrece como punto de partida para posteriores estudios. Por ejemplo, para construir un índice de tutela de derechos en materia laboral, se requeriría complementar la aproximación cuantitativa aquí reseñada con un análisis jurídico de cada sentencia, a fin de determinar en cada caso si se produjo una falla en la tutela de derechos.

Síntesis de hallazgos y desafíos

Casi la tercera parte de los expedientes analizados en materia laboral (29%) se encuentra en riesgo de tutela efectiva de derechos, ya que los casos finalizaron con modalidades distintas a una resolución dictada por un juez, que protegiera los derechos laborales y minimizara el efecto de la desigualdad de recursos entre las partes.

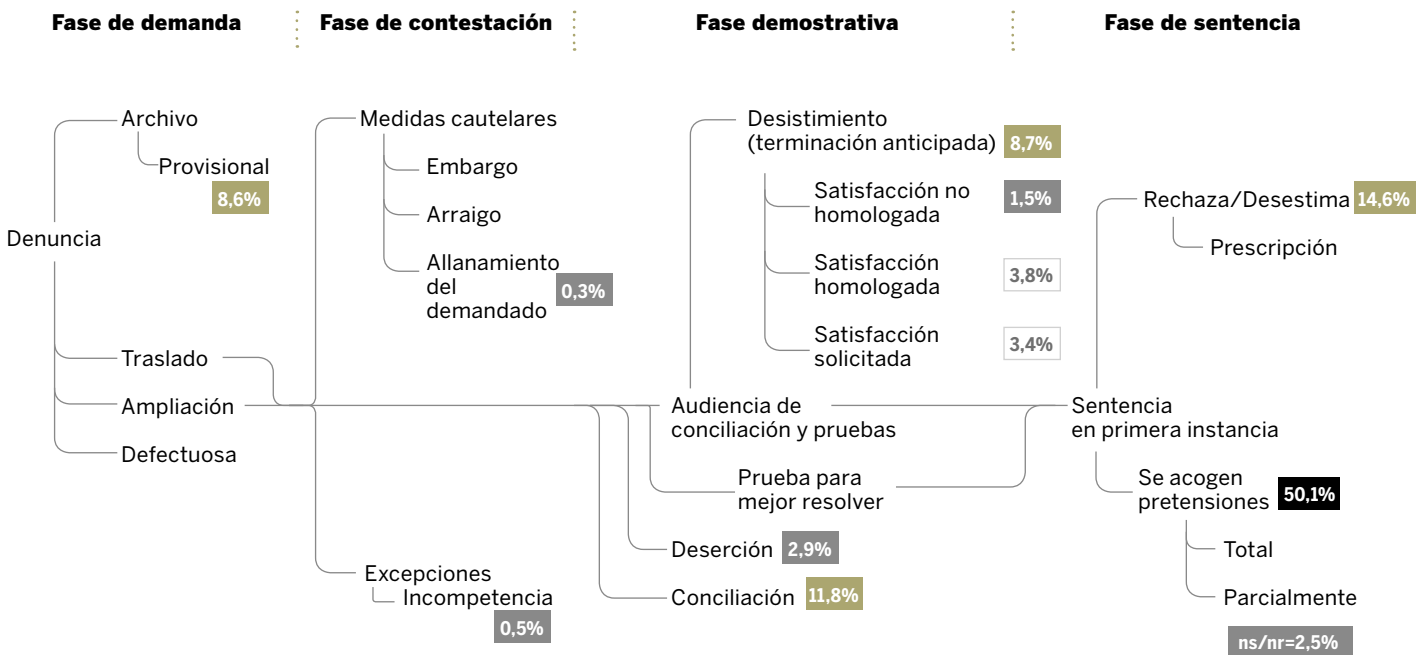
Cerca de dos tercios de los casos (64%) sí recibió una sentencia de primera instancia. Dentro de este grupo, una alta proporción de los demandantes (78%) obtuvo una resolución que acogió parcial o totalmente sus peticiones. Es oportuno llamar la atención sobre un pequeño porcentaje de sentencias (4%) en las que se declaró la prescripción de la causa, y que se consideran casos en riesgo pese a que llegaron hasta la fase de sentencia de primera instancia (diagrama 1.4).

El análisis estadístico permitió determinar que los casos de mayor riesgo comparten las siguientes características:

- falta de acompañamiento legal para una alta proporción de actores,

Diagrama 1.4

Proceso laboral según concentración de los expedientes muestreados en los tipos de salida^{a/}



a/ Corresponde a la salida de 1.204 expedientes. Los colores representan la concentración por volumen de casos: el gris claro es indicativo de las áreas del proceso en las que salen menos casos y el negro destaca la mayor cantidad de terminaciones.

- ▶ bajos niveles de oferta y aceptación de testigos (promedio de 1,3 testigos),
 - ▶ no solicitud o no obtención de embargos preventivos de dinero sobre el demandado,
 - ▶ duraciones menores o iguales a 278 días calendario (inferiores al promedio general), y
 - ▶ notificaciones fallidas.
- Estas características acotan las vulnerabilidades de la tutela efectiva de derechos en materia laboral y revelan la existencia de lagunas en el proceso, como por ejemplo la necesidad de reforzar el rol de la Defensa Pública en esta jurisdicción.
- ▶ En el 71% de los expedientes muestreados no se encontraron evidencias de incumplimiento de la tutela efectiva de derechos. En el 29% restante (351 de 1.204 expedientes) se detectó un riesgo potencial: la mayoría de los casos se cerró por conciliación, modalidad que por falta de acompañamiento legal puede dejar al demandante en situación de indefensión.
 - ▶ El archivo provisional (caso abandonado) se dictó para un 6,6% de los expedientes laborales en el año 2000, cifra que aumentó a 10,5% en 2008.
 - ▶ En esos mismos años, el porcentaje de casos terminados por deserción (no respuesta del demandante) pasó de 1,2% a 4,7%.

Hallazgos relevantes

- ▶ El 64% de los casos analizados terminó con una sentencia en primera instancia. El 78% de esos fallos acogió total o parcialmente las pretensiones del actor.

► Cuadro 1.7

Resumen metodológico del capítulo 5

Métodos y técnicas	Muestra de 1.204 expedientes (aleatoria y desproporcionada). Dos cohortes: 605 casos en 2000 y 599 en 2008. Análisis estadísticos: bivariado, conglomerados y curvas de supervivencia.
Limitaciones	Registros en papel únicamente. Escasa información sobre usuarios.
Agenda de investigación a futuro	Análisis de sentencias para comprobar si el riesgo detectado se manifiesta en la práctica. Análisis cualitativo de sentencias en segmentos específicos de la muestra. Diversos procesamientos sobre relaciones entre variables (por ejemplo, entre género y actividad laboral). Actualización de resultados.
Productos en la biblioteca virtual	Ponencia sobre tutela efectiva de derechos en las materias penal y laboral (García, 2014). Base de datos de la muestra. Cuestionarios de base.



RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS

Capítulo 6

Judicialización de la salud: recursos de amparo por medicamentos

Pregunta general

¿Cuál ha sido el alcance de los recursos de amparo por entrega de medicamentos interpuestos por los asegurados contra la CCSS?

Conceptos básicos

Judicialización de la política: alude a la creciente influencia de las decisiones judiciales en la vida política y social, así como a la frecuencia cada vez mayor con que los conflictos políticos y sociales se resuelven en los tribunales. En materia de salud, la judicialización se refiere a la influencia de las resoluciones de las Cortes en la política sanitaria y la prestación de servicios médicos (recuadro de debate 1.4). Ello se puede dar por tres vías: i) hay un mayor impacto de los fallos judiciales en la toma de decisiones y la gestión de los entes encargados de las políticas de salud y seguridad social, ii) a menudo la ciudadanía utiliza los tribunales como un canal institucional directo y más expedito para plantear sus demandas o colocar en la agenda pública sus intereses en materia de derecho a la salud, y iii) los actores políticos y los grupos de interés trasladan a entes jurisdiccionales las decisiones estratégicas sobre políticas de salud.

Activismo judicial: contrario al concepto de autocontención, el activismo ocurre cuando los jueces, basados en una interpretación no literal de una norma jurídica, dictan una sentencia que modifica, limita o anula las decisiones de otros poderes del Estado. Esta última precisión es crucial porque, al formular sus dictámenes, los jueces pueden tomar en cuenta consideraciones que no necesariamente son parte del ordenamiento escrito, pero el activismo judicial se da cuando esa flexibilidad se presenta en casos de alto perfil político. Para los efectos de este capítulo, el análisis en torno a este concepto se centra en el papel de la Sala Constitucional como colegisladora o coadministradora de las instituciones públicas, en particular de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

Ni la judicialización de la salud ni el activismo judicial tienen una connotación negativa o positiva *per se*. Son categorías que permiten estudiar fenómenos multifacéticos que, de manera progresiva, aumentan la influencia de las decisiones judiciales en la determinación de la vida política, social y económica de una sociedad. Ahora bien, la judicialización y el activismo sí pueden tener efectos negativos o positivos en distintos niveles, desde el personal hasta el institucional, pero para ahondar en este aspecto es necesario analizar casos individuales.

Separación de criterio

La metodología del Programa Estado de la Nación tiene el consenso como regla para el funcionamiento de sus órganos consultivos. En el caso de que en algún tema en particular no se logre este consenso, es costumbre del Programa dejar consignada esta diferencia explícitamente dentro de la Sinopsis. En seguimiento a este principio, se reproduce la valoración de una de las expertas miembro del Consejo Asesor Académico de este Informe:

Se aclara que la integrante del Consejo Académico Asesor de este Primer Informe del Estado de la Justicia, María Lourdes Echandi Gurdian, no comparte la definición de activismo judicial contenida en este capítulo. En su criterio la definición parte de la tesis de que el juzgador ha de ajustar su labor de aplicación del Derecho, únicamente, a la literalidad de la ley, de lo contrario se le define como activista. Es decir, esta definición parte del supuesto que todas las normas tienen un concepto unívoco, totalmente determinado y una realidad fija. Tal definición choca, de modo frontal, con el Título Preliminar del Código Civil y con el Libro Primero, Título Primero, Capítulo Único de la Ley General de la Administración Pública en el tanto estas normas exigen al juzgador considerar diversos métodos de interpretación jurídica dentro de los cuales el literal es uno entre varios. Además, dicha definición deja de lado la obligada consideración de las normas no escritas (la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la costumbre) que integran tanto el bloque de constitucionalidad, como de legalidad y permiten interpretar, delimitar e integrar el Ordenamiento jurídico.

Aportes al conocimiento

Este capítulo explora el alcance que ha tenido la jurisprudencia de la Sala Constitucional en la entrega de medicamentos por parte de la CCSS. Para llevar a cabo el estudio se actualizó y amplió una base de datos de los recursos de amparo sobre este tema interpuestos durante el período 2006-2013, la cual incluye variables como número de sentencia y expediente, texto de la resolución, instancia contra la que se presentó el recurso, nombre y clasificación del fármaco solicitado según la Lista Oficial de Medicamentos (LOM) de la CCSS, médico tratante, número y nacionalidad de los asegurados involucrados, clasificación del “por tanto” del fallo (según si otorgó el medicamento más costoso procesales, solo costoso u otro resultado), votos salvados, tipo y región de los centros de

salud demandados, grado de cumplimiento de la sentencia y satisfacción del recurrente con la Sala Constitucional y con la institución demandada. El análisis de esta información permitió investigar:

- si la Sala Constitucional ha modificado los procesos institucionales de la CCSS en relación con la entrega de medicamentos,
- el tipo de medicamentos solicitados, la frecuencia con que motivan recursos de amparo y los centros médicos que más generan estas demandas,
- el costo financiero aproximado que han tenido las decisiones judiciales en el presupuesto de la CCSS, que constituye una de las principales críticas de la institución con respecto a las sentencias del tribunal constitucional.

Síntesis de hallazgos y desafíos

El estudio confirmó que las sentencias judiciales efectivamente constituyen una vía a través de la cual los asegurados logran presionar a la CCSS para que acelere la incorporación de nuevos fármacos a la Lista Oficial de Medicamentos (LOM) y preste un servicio de farmacia más oportuno. Pese a ello, la CCSS sigue careciendo de una estrategia institucional para atender este tipo de casos y dinamizar la selección de los medicamentos oficiales.

Al mismo tiempo, la investigación reveló que el número de casos relacionados con medicamentos no es alto, ni tampoco su crecimiento. Los recursos de amparo sobre este tema representan un 30% del total de acciones interpuestas en materia de salud. El 58,1% de ellos es declarado con lugar (gráfico 1.5). Los tres hospitales nacionales (México, Calderón Guardia y San Juan de Dios) reciben más demandas de este tipo que el resto de centros de salud ubicados en otros niveles de atención.

Entre 2006 y 2013 se tramitaron 1.316 recursos, que solicitaron 326 tipos de fármacos. Al analizar su distribución con base en la LOM y según el grupo terapéutico al que pertenecen (de 54 posibles), se encontró que: i) ocho grupos concentran la mayor parte de los recursos (68,7%), ii) los productos para el tratamiento del cáncer (grupo 41) son los que tienen mayor presencia, tanto en número de medicamentos (19,7%) como de casos (37,5%) y iii) se han interpuesto recursos para el 85% de los grupos terapéuticos de la LOM.

Otro hallazgo importante es que no se puede afirmar que las decisiones de la Sala Constitucional ponen en peligro la sostenibilidad financiera de la CCSS: la participación del gasto en medicamentos otorgados por la vía de recursos de amparo en relación con el presupuesto

total destinado a este rubro es relativamente pequeña (1,5%). A futuro, las estimaciones realizadas para este capítulo deberán afinarse con los costos de transacción asociados a los procesos de recepción y trámite de casos y ejecución de las sentencias.

A partir de 2010, la Sala Constitucional y la CCSS cuentan con varios espacios de diálogo sobre los temas que más han provocado tensión entre ambas. Por ejemplo, se han celebrado cuatro ediciones del Encuentro Nacional sobre el Derecho a la Salud, y funcionarios de ambas instituciones han participado en foros internacionales organizados por el Banco Mundial y la Cepal. Además, la Sala ha especializado a algunos de sus funcionarios en el paradigma de la “Medicina basada en evidencias”, que permite verificar si existe una expectativa razonable de beneficio con el uso del medicamento originalmente prescrito para el paciente.

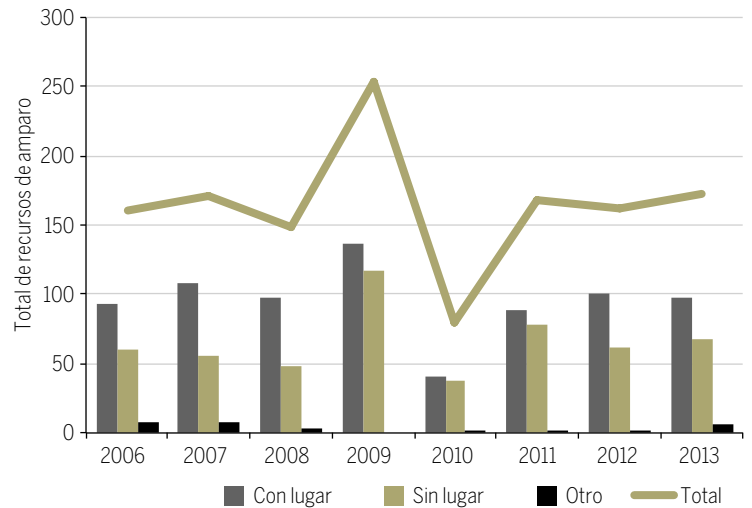
Al dar seguimiento a las resoluciones, se encontró que el nivel de satisfacción de los recurrentes con el trabajo del tribunal constitucional es superior a la respuesta que obtienen la CCSS y sus centros de atención. No obstante, existe preocupación por el efecto de las sentencias de la Sala en el principio de equidad del régimen de seguridad social, pues se beneficia al asegurado que presenta el recurso, en detrimento de los demás pacientes que siguen en lista de espera o desean recibir algún medicamento. Este tema requiere más indagaciones en casos concretos.

Hallazgos relevantes

- Entre 2006 y 2013 al menos 1.316 asegurados acudieron a la Sala Constitucional para conseguir un medicamento. Esto equivale a un recurso cada dos días.
- Los recursos de amparo por medicamentos representan un 30% del total de acciones presentadas en ese período por temas relacionados con el derecho a la salud.

Gráfico 1.5

Total de recursos de amparo por entrega de medicamentos, según resolución. 2006-2013



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Costarricense de Información Jurídica.

- La tasa de éxito de los recursos de amparo por medicamentos es superior al promedio de todos los demás recursos. Entre 2006 y 2013 el 58,1% de ellos fue declarado con lugar.
- Entre los veinticinco fármacos más solicitados vía recurso de amparo, siete no pertenecen a la Lista Oficial de Medicamentos (LOM), dieciséis son de la LOM con código almacenable y dos se ubican en la categoría de uso restringido de la LOM.
- En 2008, los fármacos otorgados como resultado de este tipo de proceso representaron cerca de un 1,5% del presupuesto total que la CCSS destina a la compra de medicamentos.

► Cuadro 1.8**Resumen metodológico del capítulo 6**

Métodos y técnicas	Construcción de una base de datos de recursos de amparo sobre entrega de medicamentos presentados entre 2006 y 2013. Consulta y búsqueda en el Sistema Costarricense de Información Jurídica.
Limitaciones	Bases de datos de recursos de amparo no estandarizadas. Falta información sobre los pacientes en las sentencias, debido a las restricciones de la Ley de Protección de Datos Personales. Dificultad para acceder a los textos completos de las sentencias: cada una debe descargarse individualmente en un sistema lento e incompleto.
Agenda a futuro	No hay información pública sobre el costo de las compras de medicamentos en la CCSS. Impacto financiero de las sentencias con base en análisis de costos completos y actualizados. Escenarios prospectivos del impacto de las resoluciones individuales si se aplicaran a todos los casos similares. Análisis de responsabilidades cuando los fallos de la Sala Constitucional sustituyen el criterio médico de la CCSS.
Productos virtuales	Ponencia sobre recursos de amparo por medicamentos (Román, 2014). Base de datos de recursos de amparo por entrega de medicamentos.

► Recuadro de debate 1.4

Sobre la judicialización de la salud

La Ley de la Jurisdicción Constitucional estableció el recurso de amparo como una herramienta para el resguardo de los derechos fundamentales, a la que cualquier persona puede acceder con facilidad. Así, al resolver este tipo de gestiones, la Sala Constitucional ha modificado significativamente las relaciones entre los poderes del Estado y, en particular, la relación entre estos últimos y los ciudadanos. La existencia misma del término “salacuartazo” es un indicador del uso constante que la ciudadanía hace del tribunal constitucional para solucionar problemas cotidianos, sobre todo en su interacción con las instituciones públicas.

Un ejemplo claro de esta situación lo ofrece la CCSS, una de las instituciones más demandadas ante la Sala, con solicitudes de cirugías, medicamentos, reducción de listas de espera, equidad en el trato, pensiones, entre muchas otras. La resolución sobre un caso puede significar para el asegurado la salvaguarda de su integridad física y, por lo tanto, es un área especialmente delicada para la jurisdicción constitucional.

Ante la reiteración de ciertos temas, la Sala no solo ha debido declarar con lugar el recurso de una determinada persona, sino que además ha solicitado a la CCSS que reformule sus políticas institucionales para remediar el problema estructural que genera la violación del derecho a la salud. Por ejemplo, ordenó el desarrollo del sistema de expediente único, tarea que la CCSS tiene pendiente desde hace más de una década (voto 6159-12) y fijó un plazo de dos años para la elaboración de un plan para racionalizar las listas de espera (voto 4221-13).

Este tipo de decisiones tiene tanto ventajas como riesgos. Por un lado, es una solución pronta a la incapacidad o ineficiencia estatal, en resguardo de los derechos funda-

mentales. El recurso de amparo es un canal de acceso a un sistema que en el pasado era casi infranqueable para los asegurados que sentían sus derechos violentados. Por su accesibilidad y bajo costo, lo pueden utilizar libremente todos los asegurados, así que constituye un mecanismo de empoderamiento de los ciudadanos, ante una institución que ellos mismos financian con sus cuotas. Se podría decir que la Sala, además de ser un tribunal constitucional, se ha convertido en una suerte de contraloría de servicios del Estado.

Sin embargo, al mismo tiempo, la judicialización de la salud ha generado el riesgo de que el aparato judicial se exceda en sus funciones, asumiendo tareas que no le corresponden, como administrar las listas de espera de cirugía en los hospitales. Los límites entre los poderes del Estado se hacen cada vez más difusos y las competencias de cada uno se traslapan, diluyendo incluso la responsabilidad de las instituciones.

Por otro lado, este fenómeno opera como una válvula de escape que permite a los actores políticos aplazar decisiones necesarias para enfrentar ciertos problemas. Por tanto, mientras algunos ven en los tribunales un instrumento más para los cambios y la renovación política, otros consideran que atrasan soluciones estructurales. Está claro que las sentencias de la Sala Constitucional en materia de derecho a la salud no son la panacea para la mejora general de los servicios de la CCSS. Es decir, el objetivo no debería ser que una persona pueda recibir un tratamiento avanzado porque interpuso un recurso de amparo, sino que todos los asegurados que se encuentran en esa situación tengan acceso a lo mismo. De lo contrario, se estaría vulnerando el principio de equidad que da sustento al sistema de seguridad social costarricense.

Fuente: Elaboración propia con base en Román, 2014 y Martínez, 2009.



RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS

Capítulo 7

Consulta previa de constitucionalidad: ¿Actúa la Sala como un senado?

Pregunta general

¿Actúa la Sala Constitucional como un senado al resolver las consultas previas de constitucionalidad?

Conceptos básicos

Control previo de constitucionalidad: es la competencia que tiene la Sala Constitucional para determinar si un proyecto de ley, consultado por la Asamblea Legislativa, se ajusta o no a la normativa constitucional. Este control puede ser de dos tipos: preceptivo o facultativo (recuadro de debate 1.5).

Consulta preceptiva u obligatoria: es la que, por ley, debe plantear el Directorio de la Asamblea Legislativa durante el proceso de aprobación de reformas constitucionales, tratados internacionales y reformas a la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

Consulta facultativa: control previo que ejerce la Sala Constitucional cuando al menos diez diputados plantean una consulta sobre un proyecto de ley distinto de los mencionados en el acápite anterior. En la literatura especializada se sigue debatiendo si esta figura es de naturaleza jurídica o más bien política.

Aporte al conocimiento

Se presenta un estudio riguroso sobre el control previo de constitucionalidad que realiza la Sala Constitucional, una figura jurídica que ha generado polémica en el ámbito político. La principal crítica señala que, por esta vía, la Sala interfiere en el contenido o retrasa el proceso político de elaboración de las leyes.

Para llevar a cabo la investigación se revisaron todas las resoluciones sobre consultas previas emitidas por la Sala Constitucional entre 1989 y 2013. A partir de ese análisis se construyó una base de datos con más de veinte variables descriptivas, que brindan insumos para el posterior procesamiento de información cuantitativa (volúmenes, duraciones, vicios, etc.).

La base de datos se complementó con un estudio exhaustivo sobre las características y la evolución de la jurisprudencia constitucional sobre el tema. Esto permitió profundizar en los efectos de las sentencias en el trámite de aprobación de leyes, los momentos de tensión entre la Sala Constitucional y la Asamblea Legislativa y la tipología de los vicios detectados con más frecuencia.

Asimismo, con la información de la base de datos sobre los proponentes de las consultas se exploró cuáles partidos y diputados son los que más han utilizado este mecanismo.

Síntesis de hallazgos y desafíos

Contrario a la opinión de algunos actores políticos, el control previo de constitucionalidad no retrasa significativamente la promulgación de una ley. La investigación encontró que, en general, este tipo de consulta se resuelve en no más de veinticuatro días naturales, lo cual representa, en promedio, un 3,6% de la duración total del proceso de tramitación y aprobación de las leyes en el país.

Este mecanismo tiene un efecto cualitativo importante como filtro previo, pues la Sala Constitucional ha detectado vicios en el 62% de las consultas facultativas, en contraste con un 13,6% en las consultas preceptivas. Los errores más recurrentes son los de fondo, es decir, aspectos que contravienen la norma constitucional.

En cuanto a la forma, los vicios más usuales son las violaciones al reglamento de la Asamblea y a los principios de publicidad, enmienda y conexidad, así como del derecho de las minorías o principio democrático.

Si bien la Sala ha señalado que solo son vinculantes para la Asamblea Legislativa los dictámenes que señalan vicios de forma, se pudo constatar que existe una costumbre parlamentaria de acoger también las recomendaciones sobre vicios de fondo. Esto ha sucedido en el 90% de los casos y refleja la influencia del tribunal constitucional en el contenido de las iniciativas de ley que le son consultadas. Son particularmente llamativos los casos de proyectos que han sido revisados dos, tres y hasta cinco veces por la Sala.

El estudio también permitió observar que, si bien en la gran mayoría de los casos la Sala se ha autocontenido al fijar sus límites, en unos pocos temas ha ejercido un control activista, por ejemplo, cuando define y establece parámetros para algunos de los principios que deben respetarse en el procedimiento parlamentario. Este tema ha generado conflictos entre los poderes Legislativo y Judicial.

Por último, las estadísticas sobre el uso de la consulta previa revelan que este mecanismo es activado mayoritariamente por los partidos de oposición y, además, que

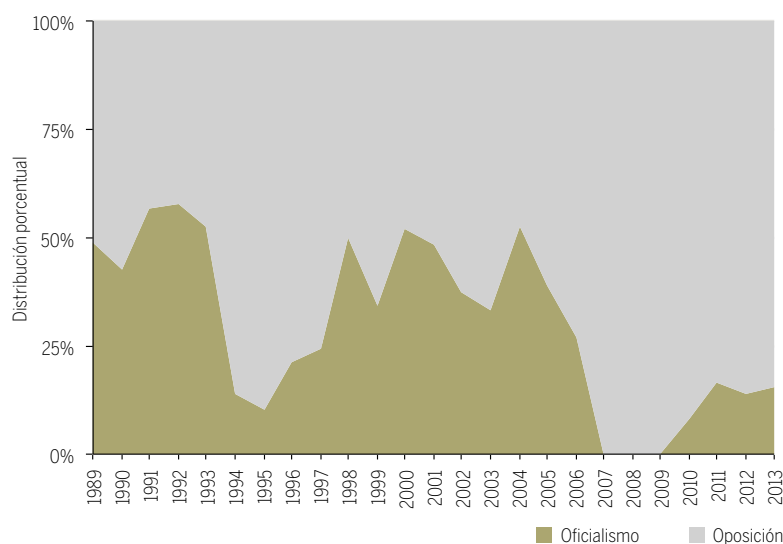
su frecuencia aumenta en coyunturas de polarización política (como en los casos del “Combo del ICE” y el TLC con Estados Unidos; gráfico 1.6).

Hallazgos relevantes

- ▶ El trámite de una consulta previa no alarga significativamente el proceso de aprobación de leyes, pues en todo el período de estudio (1989-2013), el 95,4% (679) de las consultas fue resuelto en un mes y medio o menos.
- ▶ Del total de consultas legislativas admitidas por la Sala, las preceptivas superan en casi dos terceras partes a las facultativas (64% frente a 36%), lo cual indica que, en general, los congresistas no hacen un uso abusivo de este instrumento.
- ▶ Pese a que los dictámenes que señalan vicios de fondo no son vinculantes, la Asamblea Legislativa los ha acatado en cerca del 90% de los casos (con excepción de los proyectos de Presupuesto Nacional).
- ▶ Más del 70% de las consultas previas facultativas son presentadas por partidos de oposición.

▶ Gráfico 1.6

Consultas facultativas presentadas por las fracciones de oposición y por el oficialismo. 1989-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de consultas de constitucionalidad.

▮ Cuadro 1.9

Resumen metodológico del capítulo 7

Métodos y técnicas	Análisis de las resoluciones sobre control preventivo emitidas por la Sala Constitucional en el período 1989-2013 (no incluye sentencias interlocutorias, de aclaración y recusaciones). Construcción de base de datos sobre el contexto político de las consultas facultativas. Estudio sobre la figura de consulta previa en la prensa, la doctrina y la normativa.
Limitaciones	Vacíos de información en expedientes físicos del Congreso sobre consultas facultativas (por ejemplo, registro de proponentes).
Agenda de investigación a futuro	Seguimiento de la evolución de la línea jurisprudencial por sectores o temas. Perspectiva de los legisladores y funcionarios legislativos sobre la consulta previa. Análisis de la alta recurrencia de vicios de forma detectados en los proyectos. Mayor integración de las perspectivas cuantitativa, jurídica y política.
Productos en la biblioteca virtual	Ponencia sobre consultas previas de constitucionalidad (Echandi, 2014) Base de datos de consultas facultativas.

▮ Recuadro de debate 1.5

Sobre la consulta previa de constitucionalidad

La consulta facultativa de constitucionalidad sigue generando debate en la arena política y jurídica nacional. En torno a ella se pueden identificar al menos tres posiciones, que van desde el planteamiento de reformas para mejorar su aplicación¹³, hasta manifestaciones que señalan como inconveniente la existencia de esta figura en el ordenamiento jurídico del país.

Así pues, una primera posición defiende la consulta facultativa tal como existe actualmente, por considerarla una forma de control útil y efectiva para garantizar la constitucionalidad de las leyes antes de su aprobación, lo que evita el desperdicio de esfuerzos políticos que se genera cuando una ley de la República es declarada inconstitucional.

En esta misma línea, se ha señalado que este mecanismo no obstruye el proceso legislativo, pues existe celeridad en su trámite (el 95% de los casos se resuelve en un mes y medio o menos). Además se ha argumentado que, en términos generales, la Sala Constitucional se autocontiene al aplicar de manera estricta los criterios de admisibilidad de las consultas previas, e incluso recientemente anunció que solo aceptará una consulta por proyecto, con lo cual trata de evitar su intervención en la labor parlamentaria (voto 14965-11).

Una segunda posición reconoce la utilidad de la consulta facultativa, pero estima que se podría mejorar su aplicación. En ese sentido, se ha planteado que la Sala debería señalar únicamente vicios de procedimiento y que el número mínimo de diputados requeridos para hacer la consulta debería aumentar de diez a quince.

Por último, la tercera posición objeta la existencia misma de la consulta previa, con base en los argumentos que se resumen a continuación. En primera instancia se afirma que el instrumento sí se usa para dilatar el proceso legislativo, es parte de las negociaciones que se realizan en el Congreso, en particular por minorías de oposición que buscan detener o influenciar el trámite de algún proyecto. Además, la consulta promueve la politización de la Sala Constitucional, lo que a su vez pone en riesgo la armonía de las relaciones entre poderes. Un dictamen de un grupo de magistrados no debería estar por encima de la decisión de una mayoría de diputados. Al participar en discusiones políticas, la Sala introduce la política en su esfera de acción y esto puede erosionar tanto su legitimidad como la del conjunto del Poder Judicial. También se ha indicado que la figura es negativa porque la Sala no se autocontiene para reducir al mínimo su influencia en el contenido de las leyes, cuando en ocasiones dicta sentencias tan pormenorizadas que prácticamente regulan cuestiones de fondo y oportunidad, predeterminando la voluntad del legislador. Y, finalmente, se considera que eliminar esta figura no afectaría los derechos de las personas, pues seguiría existiendo el control posterior de constitucionalidad. Así, la Sala debería ser contralora de leyes y no colegisladora.

El presente Informe no asume una posición en este debate, sino que se limita a analizar el funcionamiento de la consulta previa tal como está establecida en la normativa actual. Se espera que los hallazgos del capítulo 7 contribuyan a alimentar el necesario diálogo sobre los alcances de este mecanismo y la pertinencia o no de modificarlo.

13 Para obtener más detalles puede consultarse Echandi y Milano, 2009; Echandi, 2014; el informe de la Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática (CPC, 2013), y las exposiciones de motivos de los proyectos de reforma a la Ley de la Jurisdicción Constitucional (2010), del diputado Fishman Zonzinski, expediente 17.743, y al tratamiento de la jurisdicción constitucional en la Constitución Política (2010), de varios diputados, expediente 17.926.



RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS

Capítulo 8

Evolución del nombramiento de magistrados de la Corte Suprema de Justicia

Pregunta general

¿Cuál fue el efecto de la evolución de los mecanismos de nombramiento de magistrados de la Corte Suprema de Justicia en la independencia del Poder Judicial durante el período 1990-2013?

Conceptos básicos

Independencia judicial: en el marco del principio de separación de poderes, se define como la existencia de un conjunto de garantías que pretende evitar que una Corte sea controlada por otros actores, sean gubernamentales o privados. El concepto tiene dos dimensiones: la “externa”, que se refiere a la relación del Poder Judicial con otros actores del sistema político, y la “interna”, que alude a la autonomía de los jueces para dictar sentencias sin temor a represalias. Este capítulo se centra en uno de los elementos fundamentales de la perspectiva externa: la forma de escoger a los magistrados, quienes deben ser autónomos respecto a la persona o institución que los nombró.

Modelos de nombramiento de magistrados: existen varios modelos: i) designación vitalicia hecha por el Presidente de la República, con ratificación del Senado, ii) nombramiento por parte de un consejo supremo, iii) un híbrido de los dos anteriores, en el que el nombramiento es realizado en forma conjunta por los legisladores y un consejo (constituido por miembros del Poder Judicial

o representantes de la sociedad civil), iv) los mismos magistrados escogen a sus sucesores, y v) proceso de selección con participación de la ciudadanía. Independientemente del modelo seguido, se debe asegurar la experiencia profesional y la independencia política de las personas elegidas.

Modelos delegativos y modelos históricos: según sea el comportamiento de los diputados y los partidos a la hora de elegir los magistrados, los modelos pueden ser: i) delegativos, cuando los políticos tienen motivos para delegar poder de decisión en el sistema judicial (por ejemplo, seguridad jurídica y estabilidad económica), o ii) históricos, cuando las variables de contexto e históricas, así como las creencias y los valores de una época determinada, contribuyen a orientar la toma de decisiones del período en que se eligen las autoridades judiciales.

Aporte al conocimiento

Este estudio analiza uno de los temas medulares en el debate sobre la independencia judicial: los mecanismos de nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Complementa el recorrido histórico presentado en el capítulo 2 con una perspectiva jurídica más reciente e incorporando técnicas de la Ciencia Política.

Se buscó reconstruir los procesos políticos que anteceden a la elección de las máximas autoridades del Poder Judicial, tomando en cuenta los métodos utilizados y

algunas variables de contexto que ayudan a comprender su funcionamiento. Para ello se revisó una muestra de casos que abarca a los magistrados y magistradas nombrados o en ejercicio en el período 1990-2013. Esto permitió innovar en la recolección de datos para el análisis, combinando y sistematizando la siguiente información:

- ▶ Hojas de vida de las y los magistrados.
- ▶ Cobertura periodística sobre los procesos de nombramiento.
- ▶ Entrevistas a actores clave.
- ▶ Revisión exhaustiva de actas legislativas.

A partir de estas fuentes se construyeron dos bases de datos biográficos: una de los magistrados actuales y otra de los que fueron electos y reelectos durante el período 1990-2013. La información recopilada –que incluye experiencia en cargos públicos, antecedentes políticos familiares, experiencia judicial y atestados– permitirá continuar y profundizar el estudio sobre cómo y quiénes llegan a ocupar los más altos cargos de uno de los supremos poderes del Estado costarricense.

Síntesis de hallazgos y desafíos

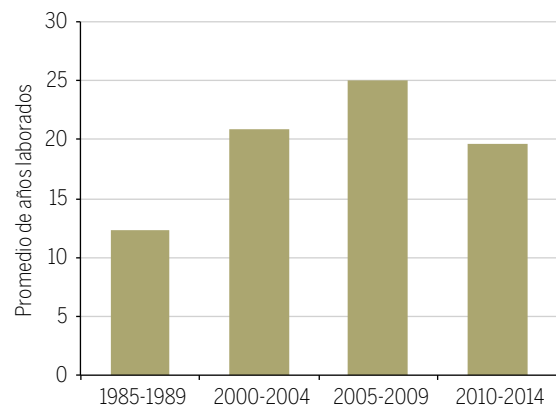
El método de selección y nombramiento de los magistrados se ha ido endureciendo, sobre todo a partir de la reforma de 2003, que introdujo el mecanismo de elección por mayoría calificada (38 votos), el cual se venía aplicando desde 1989 para designar a los miembros de la Sala Constitucional. Esta reforma, en combinación con el escenario multipartidista que impera actualmente en la Asamblea Legislativa y la creación de la Comisión Permanente Especial de Nombramientos (CPEN), en 1990, ha hecho cada vez más difícil que los partidos políticos logren acuerdos en esta materia. Como resultado de ello, se observa una significativa prolongación de los procesos de nombramiento, en especial a partir de la segunda mitad de la década de 2000.

Otro de los efectos que ha tenido la convergencia de los factores mencionados es el cambio en el perfil de estos funcionarios. Se ha promovido la escogencia de magistrados sin vínculos claros con partidos políticos, con mayor tiempo en la carrera judicial (gráfico 1.7) y con mejores atestados, así como una mayor representación femenina.

En particular, el establecimiento de la CPEN ha traído publicidad a un proceso que antes pasaba desapercibido. Esta instancia se ha constituido en una ventana que ha dado mayores oportunidades a la comunidad de juristas interesados en acceder a una magistratura. Esas

Gráfico 1.7

Años laborados de los magistrados con carrera judicial, según quinquenio. 1985-2014



Fuente: PEN, 2013.

oportunidades aumentan cuando los procesos son difundidos por los medios de comunicación, aunque ciertamente continúa la práctica del cabileo de los candidatos con los diputados. Al mismo tiempo, sin embargo, los cambios en la metodología de la Comisión y las ocasiones en que se ha seleccionado personas fuera de la lista sugerida, son reflejo de acomodados, negociaciones y de las dificultades que tienen los partidos para alcanzar acuerdos.

El capítulo concluye que el método de elección por mayoría calificada y la evaluación de atestados en la CPEN, en principio, contribuye a garantizar la independencia del Poder Judicial, ya que los magistrados no le deben su designación a un partido específico, sino a un consenso partidario. Además se considera que el principal incentivo para la autonomía de los jueces superiores es el artículo constitucional que dispone su nombramiento por ocho años y su reelección indefinida salvo que una mayoría calificada de la Asamblea Legislativa vote en sentido contrario. De esta forma, la independencia no se deriva del procedimiento seguido para la designación o del plazo del nombramiento, sino de la dificultad para lograr la mayoría calificada para remover a los magistrados, aun cuando las opiniones en la Asamblea Legislativa estén muy divididas. Esta garantía de cuasi inamovilidad minimiza las presiones para fallar en beneficio de alguna fuerza política. Sin embargo, en años recientes hubo al menos un intento de no reelección de un magistrado, que generó un serio enfrentamiento entre los poderes Legislativo y Judicial.

Finalmente, el capítulo describe el sistema de nombramiento de los magistrados suplentes. En la actualidad cada una de las salas propone a las y los candidatos y la Corte Suprema los aprueba o rechaza. Este método ha sido cuestionado porque algunos de los suplentes nombrados son abogados privados, que no tienen que renunciar a su práctica profesional, con lo cual se pueden presentar –como efectivamente ha ocurrido– conflictos de interés sobre un caso específico, por la convergencia de roles de la magistratura y el ejercicio privado de la profesión. También se ha señalado que la libertad de los magistrados suplentes en el desempeño de sus funciones se ve restringida, por el hecho de que su continuidad en el cargo depende del criterio de los titulares de su respectiva sala. Cualquier modificación de este sistema de nombramiento implica reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial (artículo 60), iniciativa que por mandato constitucional compete a la Corte Plena.

Hallazgos relevantes

- ▶ Después de la reforma constitucional de 2003, que estableció el requisito de mayoría calificada (38 votos) para el nombramiento de las y los magistrados, los procesos de selección son cada vez más prolongados. Los plazos más largos han sido de 542 y 670 días (vacantes en la Sala Segunda y la Sala Constitucional, respectivamente).
- ▶ Se ha incrementado la designación de magistrados que han laborado durante toda o la mayor parte de su vida profesional en el Poder Judicial: solo dos de los dieciocho nombramientos realizados entre 2000 y 2013 fueron de abogados que no trabajaban en ese momento o no habían trabajado antes en el Poder Judicial.
- ▶ De los dieciocho nombramientos del período 2000-2013, siete recayeron en mujeres, en contraste con la década de los noventa, cuando solo una de las once designaciones efectuadas correspondió a una mujer.
- ▶ En el período 2000-2013, las votaciones más altas en el Plenario Legislativo en contra de la reelección de un magistrado correspondieron a la Sala Constitucional.

▶ Cuadro 1.10

Resumen metodológico del capítulo 8

Métodos y técnicas	Muestreo de magistrados nombrados en el período 1990-2013. Construcción de bases de datos de magistrados (1990-2013). Revisión de actas de Asamblea Legislativa, prensa y entrevistas a actores clave escogidos de manera aleatoria. Construcción de indicadores (experiencia en cargos políticos, antecedentes políticos familiares, trayectoria judicial y estudios).
Limitaciones	Dificultad para obtener información (en especial actas legislativas anteriores a 1990). Análisis enfocado únicamente en la perspectiva del Poder Judicial.
Agenda de investigación a futuro	Análisis desde la perspectiva de los actores políticos (partidos y Asamblea Legislativa). Análisis sobre la cobertura mediática de los procesos de nombramiento. Estudio sobre el proceso de nombramiento de los magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones. Seguimiento al mecanismo de nombramiento de magistrados suplentes.
Productos en la biblioteca virtual	Ponencia sobre mecanismo de nombramiento de magistrados (Muñoz, 2014). Base de datos de magistrados. Cuestionarios de base.



RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS

Capítulo 9

Cobertura mediática al Poder Judicial

Pregunta general

¿Cómo ha evolucionado la cobertura de la prensa escrita sobre el Poder Judicial en los últimos diez años?

Conceptos básicos

Principio de publicidad en la administración de justicia: es una garantía de derechos del ser humano frente al arbitrio judicial y eventuales manipulaciones gubernamentales en la constitución y funcionamiento de la judicatura. A su vez, es un instrumento de legitimación de los tribunales frente a la ciudadanía, pues la posibilidad de control popular sobre la administración de justicia genera confianza en el público sobre las actuaciones del Poder Judicial¹⁴.

Escrutinio de los medios: en el ejercicio de la labor de control e información surgen tensiones entre los medios de comunicación y las instituciones sujetas a su cobertura, ya que los primeros tienen un amplio potencial para moldear la opinión pública y la agenda de asuntos importantes para el país, así como para influenciar la toma de decisiones de las autoridades. La prensa puede construir o destruir una problemática, según el tratamiento que le dé. En esta línea, el Poder Judicial es objeto de dos tipos de notas periodísticas: las que se refieren a su operación administrativa, es decir, a la calidad del servicio que presta, y las que se centran en los casos específicos que dirige.

Verdad mediática: de acuerdo con Ramonet et al. (1999), es aquello que se impone como verdad cuando los medios dicen que lo es, aunque sea falso. Es una verdad construida sobre una base retórica falsa: ya no se demuestra, basta con repetirla.

Juicio mediático: juicio paralelo que se presenta cuando los medios intervienen tanto en la argumentación como en la formulación de juicios o sentencias sobre procesos judiciales en marcha. Los alegatos mediáticos son informales y metajurídicos, pero pueden tener una incidencia en el ánimo del juez y afectar su independencia e imparcialidad, ya sea porque cede a las presiones de los medios o de la opinión pública generada por estos, o porque desea reafirmarse frente a esas amenazas y resuelve contra la presión mediática.

Aporte al conocimiento

Este es un primer estudio, de carácter exploratorio, que busca llenar un notable vacío de información sistematizada sobre las relaciones entre los medios de comunicación y el Poder Judicial. El análisis se hace desde dos perspectivas: la cobertura que se da al sistema de administración de justicia en momentos clave de su quehacer y la preparación interna de sus distintos órganos para responder a esa mayor exposición mediática.

Se efectuó una exhaustiva recopilación de datos de fuentes primarias, con entrevistas, cuestionarios y una revisión histórica de las noticias sobre el Poder Judicial publicadas en los últimos diez años por cuatro medios de prensa escrita. Con estos insumos se construyó una base

¹⁴ Adaptación de Borrero, 2001, citado por Porter, 2009. Véase capítulo 9, sección "Conceptos básicos".

de datos con variables que se conocen por primera vez en el país, a saber:

- ▶ cantidad de noticias sobre el Poder Judicial publicadas durante el período de estudio,
- ▶ duración del seguimiento que dan los medios a un tema determinado,
- ▶ tamaño de las notas dentro del periódico,
- ▶ ubicación y catalogación dentro del periódico,
- ▶ enfoque de la nota (positiva, negativa o neutral),
- ▶ actores citados, y
- ▶ temas cubiertos.

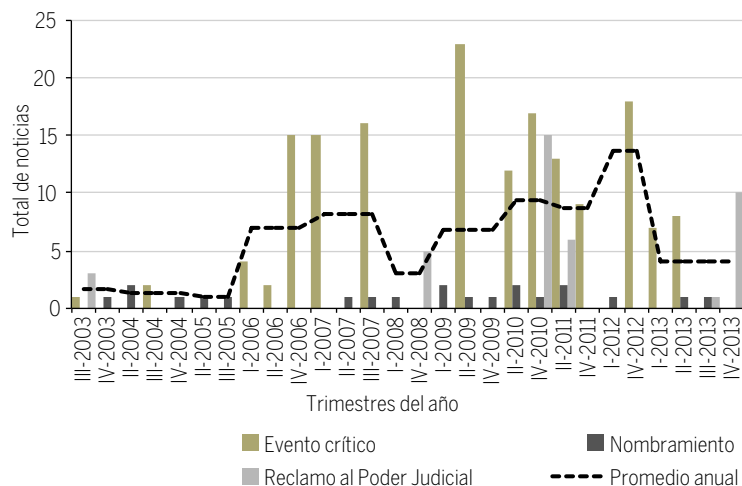
Este trabajo también permitió observar las capacidades institucionales del Poder Judicial y sugerir acciones que, a futuro, permitirían aumentar la fluidez de la comunicación entre éste y los medios.

Síntesis de hallazgos y desafíos

Esta es una investigación pionera en el estudio de la creciente aparición del Poder Judicial y sus diversas instancias en cuatro medios de prensa escrita (*La Nación*, *Semanario Universidad*, *El Financiero* y *Diario Extra*).

▶ Gráfico 1.8

Noticias que genera cada hecho judicial, por trimestres, según tipo de evento. 2003-2013



Fuente: Elaboración propia con base en Fernández, 2014.

Después de un análisis exhaustivo de las notas publicadas en los últimos diez años, el estudio determinó que la cobertura se ha enfocado en cuatro tipos de eventos (gráfico 1.8): i) aquellos en los que la sociedad civil de manera directa y pública hace un reclamo al Poder Judicial, ii) “situaciones críticas” o “hitos” relacionados que generan polémica y amplia cobertura mediática y que suceden de modo no calendarizado (por ejemplo, la emisión de sentencias), iii) la elección y reelección de autoridades de alto rango en la Corte Suprema de Justicia y iv) los hechos asociados al presupuesto del Poder Judicial, que incluyen la presentación del respectivo anteproyecto y la respuesta del Ministerio de Hacienda.

Una de las características más recientes de la cobertura periodística del Poder Judicial es que ésta se extiende por varios días e incluso meses después del primer impulso o desde que el hecho acontece. Los “hitos”, como la emisión de sentencias (especialmente constitucionales y penales) son los que convierten al Poder Judicial en un actor mediático y político de absoluta relevancia. Por su parte, los reclamos de la sociedad civil, si bien no son tan importantes desde el punto de vista de la cobertura, sí permiten observar la variación en los enfoques editoriales de los medios. Además es claro que para la prensa no es interesante la discusión del presupuesto judicial, ni tampoco el nombramiento o reelección de funcionarios de alto rango (salvo excepciones polémicas, como el caso del magistrado Cruz Castro).

La investigación reveló además que la mayoría de las notas de prensa sobre el Poder Judicial tiene un enfoque neutral. No obstante, cuando el encuadre es negativo, genera más portadas.

Ante la creciente cobertura de la que es objeto, el Poder Judicial debe redoblar esfuerzos en materia de comunicación institucional. Sin embargo, carece de protocolos formales para hacer frente a “picos” de cobertura periodística generados por los eventos críticos, y no realiza actividades de capacitación interna (al personal judicial) y externa (a los periodistas sobre temas judiciales). Esta situación es más inquietante si se considera que la presencia relativa de los jueces es mayor en las noticias con enfoques negativos, pero estos no reciben asesoría sobre cómo enfrentar a la prensa al momento de dictar un fallo o comunicar un “por tanto”.

Hallazgos relevantes

- ▶ La visibilidad del Poder Judicial en los medios cambió a partir de los años 2006 y 2007, en los cuales hubo “picos”, de 21 y 31 noticias respectivamente, sobre temas judiciales.
- ▶ De las 285 notas examinadas, un 42% tiene que ver

- con sentencias específicas: el proyecto minero en Crucitas de San Carlos, los casos en que se acusó de corrupción a dos ex presidentes de la República y ciertas resoluciones de la Sala Constitucional.
- El 88,7% de la cobertura de prensa sobre el Poder Judicial se ubicó en la sección informativa de los periódicos de manera neutral, es decir, con un balance entre las fuentes consultadas o citadas.
 - El enfoque negativo se detectó para no más de un 25% de noticias por año, pero tiende a aparecer más en las portadas y menciona con más frecuencia a fiscales, jueces y funcionarios del Organismo de Investigación Judicial.

► Cuadro 1.11

Resumen metodológico del capítulo 9

Métodos y técnicas	<p>Selección de hitos temáticos registrados en los últimos diez años (2003-2013). Análisis de medios escritos, por ser los que cuentan con mayor soporte documental. Aplicación de cuestionarios y entrevistas a operadores judiciales y expertos en comunicación y fenómenos culturales. Construcción de categorías de enfoques (neutral, negativo, positivo).</p>
Limitaciones	<p>Análisis centrado únicamente en la prensa escrita. Categorías preliminares que no llevaron a un análisis cualitativo más profundo.</p>
Agenda de investigación a futuro	<p>Continuar estudio desde la óptica del encuadre (<i>framing</i>) y la construcción de agenda (<i>agenda setting</i>). Incidencia de las notas periodísticas en la percepción ciudadana sobre el Poder Judicial. Profundizar en otras variables que influyen en la creación del discurso mediático (lenguaje, temas específicos, etc.)</p>
Productos en la biblioteca virtual	<p>Ponencia sobre cobertura mediática hacia el Poder Judicial (Fernández, 2014). Base de datos de la muestra. Cuestionarios de base.</p>



Capítulo 2

La construcción de la independencia del Poder Judicial durante el siglo XX

2

Síntesis de hallazgos y desafíos

En este primer acercamiento a una reconstrucción histórica del Poder Judicial, se ha podido observar que los procesos de búsqueda de independencia e institucionalización iniciaron en los años treinta del siglo XX, en particular con las reformas de 1937, que fueron determinantes en la formación de la estructura y la identidad que perduran hasta hoy. Así pues, la Asamblea Constituyente de 1949 no fue el punto de partida para la construcción del Poder Judicial como hoy se lo conoce; no fue el “parteeguas” de la historia judicial, sino que vino a profundizar y plasmar constitucionalmente algunas de las medidas ya propuestas por la propia institución.

Si bien la evidencia analizada no permite afirmar que el Poder Judicial adquirió una independencia absoluta, es claro que sí logró un importante margen de autonomía que le ha permitido consolidarse y resguardar sus

propios espacios, de cara a los otros actores del sistema político. Es oportuno recordar la imposibilidad de aislar al Poder Judicial de cualquier influencia política, pues éste no opera en el vacío. Sin embargo, aun manteniendo su relación con los demás actores del sistema, y siendo también objeto de luchas políticas y partidarias, la institución muestra una creciente autonomía en aspectos como el perfil de sus magistrados, la presencia de funcionarios judiciales –no políticos– en su gobierno, el establecimiento de una carrera judicial, el manejo de sus propios recursos financieros y una fuerte identidad institucional y gremial de su burocracia. Esta última, con una notable capacidad de presión e influencia, ha servido como herramienta central para alcanzar cada vez más independencia.

Aporte del capítulo

El propósito de este capítulo es brindar un aporte que, usando métodos propios de la historiografía, permita iniciar una discusión más profunda sobre el proceso de construcción del Poder Judicial en Costa Rica a lo largo del siglo XX (Cascante, 2014). La ponencia que le sirve de base es el primer estudio que parte de una perspectiva de la institución como actor del sistema político, observando las relaciones de poder entre los órganos del Estado, y cómo estas contribuyeron a la consolidación institucional del Poder Judicial.

La ponencia ofrece un conjunto inédito de indicadores para una serie de noventa años (1900-1990), sobre temas como recursos humanos, creación de oficinas, presupuesto, volumen de trabajo, entre otros. Su anexo estadístico, que puede ser consultado en el sitio web del Programa Estado de la Nación, constituye un aporte a la historia del Poder Judicial y, en general, del Derecho en Costa Rica. Su elaboración requirió un gran esfuerzo de recopilación de datos dispersos y difícilmente comparables entre sí, que además, por estar registrados en archivos de papel, en muchas ocasiones agregaron problemas de legibilidad. En otros países no es común encontrar datos con el nivel de sistematización que aquí se presenta. Aunque existen algunos antecedentes cercanos, por lo general se centran en períodos específicos o, más importantes aún, reportan hallazgos que rara vez van más allá de las leyes y regulaciones que han ido dando forma a la institución.

La investigación que se presenta no es un estudio exhaustivo de la historia del Poder Judicial. A lo largo del texto se irán explicando las limitaciones de información y las preguntas sin resolver, que sobrepasan en mucho el alcance de este capítulo. Pese a ello, se ofrece un primer esfuerzo de sistematización de un tema poco estudiado a nivel nacional, que desde la perspectiva historiográfica intenta problematizar y aplicar diferentes métodos para comprender su evolución hasta la actualidad (Cascante, 2014).

● Hallazgos relevantes

- Durante el período 1900-1990 la proporción del Presupuesto Nacional otorgada al Poder Judicial nunca llegó al 6% establecido constitucionalmente en 1957.
- El Poder Judicial pasó de tener un despacho por cada 12.334 habitantes en 1973, a un despacho por cada 10.507 habitantes en 1984.
- El número de funcionarios de la judicatura pasó de poco más de mil en la década de 1970, a casi 3.500 en la de 1990.
- Durante los períodos 1904-1908 y 1934-1938, un 83% y un 85% de los magistrados, respectivamente, habían ocupado cargos en otros poderes del Estado. En contraste, entre 1963 y 1971 ese porcentaje correspondió a un 0,2%.
- En la década de 1970, de las veintiséis personas que ocuparon cargos de magistrados, solo nueve (34%) lo hacían por primera vez. Entre 1980 y 1990 la proporción era de 69%.

CAPÍTULO 2

La construcción de la independencia del Poder Judicial durante el siglo XX

► Índice sumario

I. JUSTIFICACIÓN II. ANTECEDENTES III. CONCEPTOS BÁSICOS IV. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN 1. El lento y negociado camino hacia la independencia presupuestaria 2. La expansión territorial en función del crecimiento de la población 3. La lucha entre la influencia política y la carrera judicial para la selección de magistrados 4. El fortalecimiento de la burocracia judicial como herramienta para la consolidación de la autonomía institucional **V. METODOLOGÍA** 1. Técnicas 2. Agenda de investigación

Justificación

Un Poder Judicial independiente es uno de los componentes medulares de un Estado de derecho. En Costa Rica, la construcción de una judicatura autónoma ha sido un tema poco estudiado, pese a su importancia de cara la ciudadanía. La independencia del Poder Judicial es un requisito indispensable para la tutela de los derechos de las personas, ya que garantiza su cumplimiento sin distinciones de clase, estatus social o diferencias de poder entre participantes, y mediante procedimientos preestablecidos por vías constitucionales y, por ende, de conocimiento y aplicación universal. Asimismo, el Estado de derecho permite someter al imperio de la ley a quienes ocupan cargos públicos y de representación popular (O'Donnell, 1999 y 2004). Siendo el Estado de derecho una condición necesaria para la democracia, la independencia judicial resulta ser también fundamental para el fortalecimiento de ésta.

Según Cross (2010), la independencia judicial trae consigo varias virtudes. Por un lado, su existencia está asociada a la separación de los poderes y a la posibilidad de verificar que estos no cometan abusos. Por otro lado, un Poder Judicial independiente es una garantía para la protección de los derechos de la ciudadanía, en tanto los jueces que operan en un marco de autonomía pueden

decidir cada caso según los hechos y méritos de éste, y no según la influencia o poder de alguna de las partes o de terceros interesados en el resultado. Adicionalmente, la independencia es importante en tanto, más allá de resolver casos puntuales, las decisiones que toma la judicatura concretan la aplicación de las leyes, es decir, determinan el contenido mismo de la norma a través de sus interpretaciones legales. Esta función tan delicada es vital para el correcto funcionamiento de la democracia, puesto que también es vital que los jueces fallen basándose en el Derecho, y no en influencias o presiones ajenas a los hechos y normas aplicables a cada caso.

Los beneficios de la independencia judicial también se extienden al plano económico, donde se relacionan con ambientes más favorables para la productividad, la inversión, la competencia y la legalidad de las actividades económicas. Además disminuyen la corrupción y, consecuentemente, promueven una mejora en el desarrollo humano de los países (Sen, 2000; Banco Mundial, 1997; Olson et al., 1998; Rivera-Batiz, 1999).

En el fondo, la existencia de un Poder Judicial independiente implica que la Constitución Política –norma fundacional del Estado, que contiene el modelo político de un país y el sistema de derechos fundamentales de su

ciudadanía— efectivamente se cumple, lo que a su vez es reflejo de una cultura legal madura. Esto no es banal en la región latinoamericana, donde hay numerosos ejemplos de cómo, pese a diseños constitucionales de jurisdicciones autónomas, las cortes son “purgadas” cada cierto tiempo o son controladas de manera directa por la Presidencia y/o los partidos políticos, entre otros. Un Poder Judicial independiente es garantía de que las protecciones constitucionales no son un discurso que se queda en el papel, sino que se trasladan a la vida cotidiana de las y los ciudadanos porque existe una voluntad política de los actores del sistema, de cumplir las disposiciones ahí consagradas. Por tanto la independencia judicial representa, en palabras de Cross (2010), “un compromiso y un mutuo acuerdo entre las instituciones y políticas [que juega] un rol importante en la gobernanza de un país”.

Si bien la confianza en las instituciones ha ido decayendo a lo largo del tiempo (como se analiza en el capítulo 3 de este Informe), el Poder Judicial costarricense es el mejor valorado por la ciudadanía en estudios de opinión y se ubica en los primeros lugares de diversos índices internacionales. La consolidación y el grado de autonomía que muestra esta institución no son usuales en Latinoamérica, donde se han ensayado varias fórmulas de separación de poderes con poco espacio para el Judicial, como por ejemplo el nombramiento de magistrados como prerrogativa del Presidente de la República. Por ello es relevante preguntarse: ¿cómo llegó el Poder Judicial costarricense a su posición actual entre los demás órganos del sistema político?, ¿cómo una sociedad, y concretamente una élite política, le fue concediendo poder a la institución judicial en detrimento de sí misma?

Ciertamente el Poder Judicial es uno de los actores con más peso en el sistema político costarricense y goza de gran solidez, no solo con respecto a otras naciones de la región latinoamericana que siguen tratando de concretar un aparato judicial autónomo, sino también a lo interno del país, frente a los poderes Ejecutivo y Legislativo. Si bien esto no significa que la independencia judicial de Costa Rica está exenta de críticas o cuestionamientos, es importante analizar cómo el Estado nacional logró construir una institución tan fuerte y compleja, cuáles son los factores que fortalecieron —o limitaron— su autonomía durante ese proceso y cuáles son los aprendizajes que deben aprovecharse para continuar por la senda del mejoramiento institucional.

Las preguntas de investigación aquí planteadas son relevantes para analizar la evolución del sistema judicial, no como un proceso lineal hacia la democratización del país, sino como el resultado de pugnas que se suscitaron a lo largo de la historia, entre diversos grupos de presión que pretendieron establecer posiciones de poder dentro de la sociedad costarricense y, con ello, fueron conformando un Poder Judicial fuerte y autónomo.

Antecedentes

Al inicio de esta investigación, Cascante (2014) pudo verificar que se han realizado pocos estudios sobre la evolución y construcción del Poder Judicial en Costa Rica. Los primeros análisis, de carácter general, utilizaron la normativa como fuente primordial, sin considerar los contextos políticos en los cuales se discutieron, aprobaron y aplicaron las distintas normas (Mora, 2001). Uno de ellos se centró en los principales hitos en la historia de la Corte Suprema de Justicia (Sáenz y Masís, 2006) e hizo un aporte valioso al incluir una recopilación de datos biográficos sobre los presidentes del Poder Judicial, así como la nómina de los magistrados desde 1926 hasta 2006; esta información ha permitido, por ejemplo, conocer los vínculos existentes entre la clase política y el Poder Judicial.

Otros estudios comenzaron a aplicar métodos estadísticos y cualitativos para obtener insumos adicionales a la normativa, pero circunscritos a aspectos o períodos específicos que no permiten observar el proceso de construcción de la compleja institucionalidad judicial. Existen numerosas tesis sobre la autonomía económica del Poder Judicial (Rojas, 1973; Cerdas y Macaya, 1986; Calvo, 1993) o que describen su estructura durante la década de 1980 (Segura, 1982; Viquez y Carvajal, 1986; Fernández et al., 1987; Sedo y Vicenti, 1990). Los trabajos más ambiciosos en términos de cobertura de información son el de Gutiérrez (1979) y el de Ilanud (1986), en los cuales se intentó realizar un diagnóstico del sistema de administración de justicia en Costa Rica.

Conceptos básicos

El presente capítulo estudia los factores de la consolidación institucional que le permitieron al Poder Judicial fortalecer su autonomía en el transcurso del siglo XX. Para ello utiliza como hilo conductor el concepto de independencia judicial, el cual tradicionalmente se construye a partir de la idea de separación de poderes y se define como la existencia de un conjunto de garantías que pretenden evitar que una Corte sea controlada por otros órganos gubernamentales, como los poderes Ejecutivo y Legislativo. Esta conceptualización se refiere a la independencia judicial “externa”, esto es, la relación del Poder Judicial con otros actores del sistema político. A mayor influencia de esos otros actores sobre la selección del personal y de los casos por atender, sobre las decisiones administrativas, la jurisdicción y el cumplimiento de las leyes, menor es la independencia del Poder Judicial. Desde esta óptica, el sistema de administración de justicia es autónomo¹ en tanto dependa de él mismo y no de otros poderes.

Por otro lado, el concepto de independencia se extiende también hacia lo interno de la institución y alude a la autonomía de los jueces, tanto con respecto a las partes que litigan como en relación con sus superiores (Ríos-Figueroa, 2006; Ferejohn et al., 2007). La independencia interna tiene que ver con la habilidad de los jueces de dictar sentencias sin miedo a represalias (ONU, 1985)². Diversos autores (Iaryczower et al., 2002; Kapiszewski y Taylor, 2008; Cross, 2010) han señalado que esta dimensión resulta difícil de medir y, de hecho, fue un aspecto que no se pudo incluir en este capítulo, por lo que ha quedado pendiente como tema de investigación.

Otra distinción conceptual que conviene realizar es que la independencia judicial puede ser *de iure*, esto es, referida a las normas formales que la instituyen, como la Constitución, las leyes, los reglamentos y las resoluciones (Ríos-Figueroa, 2006), o *de facto*, la cual tiene que ver con la independencia con que los jueces realizan su labor y toman decisiones en los procesos a su cargo (Ríos-Figueroa y Staton, 2014). Este último concepto va más allá de la definición formal de independencia judicial, que según Brinks (2005) es insuficiente salvo que se quiera limitar la explicación a factores de diseño institucional. Este autor destaca la importancia de estudiar empíricamente “la relación entre las características estructurales del sistema judicial y la realidad operacional de la independencia”, en lugar de hacer una equivalencia entre la independencia formal y la real.

El contexto donde se producen estos factores también cuenta. Un estudio sobre el Poder Judicial en América Latina (Lara-Borges et al., 2012) encontró que la estabilidad de los magistrados en sus cargos “no está garantizada por las características formales de los diseños institucionales tanto como por la seguridad jurídica de tales diseños”. Los autores concluyen que si bien siempre es necesario incluir las garantías formales en los estudios sobre el Poder Judicial, este marco institucional debe ser interpretado “en un contexto más amplio de condiciones políticas que afectan el destino de la judicatura”.

Además se ha destacado que, cuanto más políticamente dominante se torne el Poder Judicial, mayor presión habrá sobre su independencia, en términos de interferencia, no tanto en las decisiones individuales de los jueces, sino sobre todo en la judicatura como un todo, es

decir, a nivel estructural y en los mecanismos de nombramiento (Russell, 2001).

Partiendo de este marco conceptual, en este capítulo el análisis de la independencia judicial se aborda desde la perspectiva externa, es decir, de la relación y el posicionamiento que ha tenido el Poder Judicial en el sistema político costarricense. Por independencia externa se entiende aquí la ausencia de presiones o influencias externas que hagan vulnerable a la institución, como resultado de amenazas a la disponibilidad de recursos que le permitan desarrollar su labor con autonomía, a la estabilidad laboral y las posibilidades de ascenso de sus funcionarios, a su integridad y patrimonio, y a sus capacidades infraestructurales para atender las demandas ciudadanas (PEN, 2003).

El capítulo presenta indicadores tanto *de iure* como *de facto* en los temas antes mencionados. Se analiza el proceso mediante el cual fueron creadas y cumplidas las garantías legales y las prácticas asociadas a la independencia del Poder Judicial: la asignación de recursos, la cobertura territorial, los procedimientos para elegir a las y los magistrados, la estabilidad de los jueces y su autonomía frente a las máximas autoridades judiciales.

Estos criterios son consistentes con la literatura especializada que ha intentado desagregar en indicadores el concepto de independencia judicial. Para Russell (2001), la independencia –tanto de los jueces a nivel individual como de la judicatura a nivel general– se manifiesta a través de factores que se pueden agrupar en dos categorías: i) factores estructurales, en los que el diseño institucional es central, en la medida en que determina el poder de los órganos gubernamentales externos a la judicatura para modificar las instituciones judiciales. Las judicaturas pueden ser vulnerables, en distintos grados, a las facultades del Poder Legislativo para crear, transformar y eliminar estructuras judiciales, así como para establecer y alterar el procedimiento para nombrar, remover y remunerar a los jueces; ii) factores relativos al personal judicial, tales como los métodos de nombramiento, remuneración y remoción de jueces, así como la capacitación de los funcionarios. Aquí resalta la estabilidad en el cargo como condición *sine qua non* de la independencia judicial; esto es, si un juez puede ser destituido por tomar decisiones que le desagradan a otra persona, es esta

1 Brinks (2005) establece una distinción entre autonomía e independencia en el plano judicial. Considera que hay autonomía cuando no existe control sobre los jueces, sea éste partidario o no. En cambio, hay independencia cuando no existe control partidario sobre los jueces.

2 Véanse los principios 1 al 4 de los “Principios básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura”, adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán en 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32, del 29 de noviembre de 1985, y 40/146, del 13 de diciembre del mismo año.

última quien realmente toma las decisiones. Por eso para Russell es esencial que la remoción de los magistrados sea un proceso difícil y basado en criterios objetivos que evidencien la incapacidad de un juez para cumplir con sus responsabilidades.

Más concretamente, Domingo (1999) y Dodson y Jackson (2001) coinciden en que los mecanismos que permiten alcanzar la independencia judicial son, sobre todo, institucionales, a saber:

- Selección de las y los jueces. La mejor opción parece ser un procedimiento de selección por méritos, basado en una evaluación objetiva con criterios no partidarios.
- Permanencia en el cargo. Los nombramientos deben hacerse por períodos relativamente largos, tener una remuneración adecuada y estar protegidos por garantías legales contra remociones por represalias ante decisiones impopulares.
- Autonomía financiera. Esta condición ayuda a aislar a la judicatura de presiones, tanto de fuentes políticas como de las partes litigantes. Las cortes deben tener recursos adecuados en términos de personal, infraestructura y financiamiento.
- Profesionalización del personal judicial, lo cual va de la mano con los requisitos para los nombramientos de la judicatura y, especialmente, de la Corte Suprema.

Finalmente, conviene establecer una última relación entre el concepto de independencia judicial y la rendición de cuentas a la que debe estar sometido el Poder Judicial, como cualquier institución pública. Toharia (2000) habla de una “espiral independentista”, que se presenta cuando “la independencia de ejercicio (el hecho de que un juez resuelva un conflicto libre de injerencias impropias) se convierte en independencia estructural (el conjunto de garantías formales y condiciones estructurales que protegen al juez y al Poder Judicial de cualquier tipo de intervención o control). Llevada a sus extremos, la pretensión de ‘blindar’ con garantías estructurales la independencia de ejercicio podría situar al Poder Judicial en una suerte de flotación institucional, ajena a todo control, por lo que acabaría siendo, más que independiente, irresponsable. Una concepción tan distorsionada de la independencia llevaría a una situación en la que, sin la obligación de rendir cuentas, solo la justicia podría reclutar a la justicia, organizarla, gobernarla, evaluarla o sancionarla” (Ramos, 2007).

Es necesario que exista un balance entre la independencia judicial y el deber de rendir cuentas (*accountability*) que tiene todo servidor público según la Constitución

Política. Shapiro y Stone Sweet (2002) advierten que las cortes pueden ser independientes “al por menor”, pero no “al por mayor”. Es decir, si bien los jueces buscan aislarse de interferencias particulares en casos concretos, no pueden ser independientes del Derecho ni neutrales en su propósito de aplicar la ley. En esta línea, Russell (2001) destaca que en el sistema político todos los componentes están conectados entre sí, de manera que, al estudiar un fenómeno como la independencia judicial, se debe entender que el Poder Judicial no opera en el vacío y, por ende, ésta no podrá nunca ser absoluta.

Resultados de la investigación

Al revisar la historia del Poder Judicial durante el siglo XX, la investigación realizada para el presente capítulo tomó en cuenta indicadores –descritos en la literatura especializada que se citó anteriormente– que le permitieron identificar cómo se fue configurando la independencia judicial, no solo bajo distintos diseños constitucionales y legales, sino considerando también el contexto político, social y económico de la época bajo estudio. Ese análisis llevó a observar cuatro grandes procesos en la construcción de la independencia judicial:

- La lenta y negociada adquisición de una autonomía presupuestaria, que ayudó a aislar la judicatura de presiones externas.
- El crecimiento en términos de apertura de oficinas y contratación de personal especializado, que fortaleció al Poder Judicial mediante el desarrollo de su capacidad para atender las necesidades de la población.
- La lucha entre la influencia política y la carrera judicial para la selección de magistrados.
- La consolidación de una burocracia judicial con identidad propia, que luchó constantemente por reivindicaciones laborales.

El lento y negociado camino hacia la independencia presupuestaria

En el transcurso del siglo XX la autonomía del presupuesto destinado al Poder Judicial fue ganando importancia. Inicialmente la dotación de recursos para la Corte Suprema de Justicia no era un asunto prioritario, sin que ello representara conflicto alguno, dada la cercanía que existía entre la élite judicial y la política. La independencia presupuestaria tampoco fue tema de discusión en los años cuarenta, ni siquiera en la Asamblea Constituyente de 1949. Sin embargo, tal omisión fue subsanada con una reforma constitucional promulgada en la década de

1950, que asignó al sistema de administración de justicia un porcentaje fijo del Presupuesto Nacional. Este fue el resultado de numerosos enfrentamientos y negociaciones entre la judicatura y los poderes Ejecutivo y Legislativo. En aquel momento a lo interno de la institución judicial la lucha por el presupuesto se entendía como una lucha por su autonomía, la cual terminó de consolidarse en los años noventa, cuando logró que se le permitiera ejecutar su propio presupuesto.

A inicios del siglo XX el sistema político costarricense había logrado un alto grado de estabilidad, pues las disputas se resolvían mediante procesos electorales cada vez más inclusivos, aunque al mismo tiempo se generaron redes de clientelismo que provocaron un aumento del presupuesto y del tamaño del Estado, para honrar compromisos de campaña (Cascante, 2014). Al mismo tiempo, la sociedad experimentó transformaciones que dieron un lugar más prominente al aparato judicial: la creciente complejidad de las relaciones económicas, el positivo impacto del esfuerzo de alfabetización emprendido en el siglo XIX, un mayor acceso de la ciudadanía a la vida política y cultural, el surgimiento de agrupaciones gremiales y el desarrollo de una “mentalidad legalista” que motivó a la ciudadanía a dirimir sus disputas ante los tribunales, en vez de hacerlo en forma personal o por medios violentos. Este contexto hizo que el aparato judicial tuviera un gasto relativamente alto y, además, dio paso a un proceso de evolución y consolidación del sistema de administración de justicia.

Pese a la creciente relevancia de la acción judicial en el quehacer del Estado, el presupuesto asignado a la judicatura era moderado y –como se mencionó anteriormente– tampoco era un tema conflictivo en términos de su negociación. La Corte no planteó una exigencia directa de aumentar su financiamiento, sino que utilizó una estrategia discreta: respetar al máximo posible los presupuestos existentes y solicitar incrementos pequeños, pero constantes. Un aspecto que ayuda a explicar esta situación es el estrecho vínculo que había entonces entre los poderes de la República, dominados por una élite política que ocupaba tanto los espacios judiciales como los gubernamentales.

Además, el sistema judicial no era prioritario con respecto a otras ramas de la administración pública. Aunque su dotación de recursos tuvo un crecimiento constante, éste fue lento y sin variaciones abruptas: el porcentaje del Presupuesto Nacional otorgado al Poder Judicial desde 1900 y hasta la reforma de 1937, representó, como promedio anual, un 4,0% del presupuesto público. En síntesis, “durante las primeras cuatro décadas

del siglo XX, el Poder Judicial se encontraba en expansión moderada, si se compara con otros ámbitos de las funciones del Estado. No obstante, el crecimiento de la población, las exigencias de una sociedad que entraba en procesos de modernización económica y social, la hacían más compleja y aumentaban sus necesidades de servicio públicos” (Cascante, 2014).

Por otra parte, si bien la Asamblea Constituyente de 1949 consolidó el estatus constitucional del Poder Judicial, el tema de su autonomía presupuestaria no fue siquiera considerado. El debate en torno al sistema de administración de justicia se centró en establecer garantías formales de independencia, a través del procedimiento de elección y la permanencia de las personas que ocuparían las magistraturas.

Sin embargo, a mediados de la década de 1950 las circunstancias obligaron a abordar el tema del financiamiento. La Asociación Nacional de Empleados Judiciales (ANEJ) generó una corriente laboral interna que presionó por el aumento de salarios. Para ese momento, la Corte ya contaba con una importante cantidad de funcionarios³, con una carga de trabajo creciente que incidía sobre cada vez más personas: “Desde esta perspectiva, la burocracia judicial guardaba una relativa estabilidad y contaba con la suficiente capacidad para causar inconvenientes por la relevancia de sus funciones dentro de la sociedad costarricense de la época” (Cascante, 2014).

De esta manera, entre 1955 y 1956 se inició una lucha por el presupuesto que no solo terminó en una reforma constitucional, sino que además ratificó la creciente importancia del Poder Judicial dentro del sistema político costarricense. Por un lado, los funcionarios –apoyados por la cúpula de la institución– reclamaban mejores salarios de cara al aumento en el costo de la vida, y a la vez manifestaban su descontento por las insuficientes condiciones materiales –de infraestructura, transporte y equipamiento– en las cuales tenían que realizar sus labores. Por otro lado, el Ministerio de Hacienda, alegando carencia de recursos para atender esos reclamos, buscó soluciones intermedias que no satisfacían a la Corte, tales como incrementos parciales que favorecían al personal que ejercía funciones jurisdiccionales y dejaban de lado a los funcionarios auxiliares. Este desencuentro generó una serie de negociaciones que involucró a múltiples actores, como la Corte, la ANEJ, el Ministerio de Hacienda, la Presidencia de la República,

PARA MÁS
INFORMACIÓN SOBRE

**LA LUCHA POR LOS SALARIOS
EN EL PODER JUDICIAL**

véase Cascante, 2014, en
www.estadonacion.or.cr

3 En 1957 la planilla del Poder Judicial ascendía a 637 funcionarios, de los cuales 116 administraban justicia y 521 realizaban tareas auxiliares (Cascante y Blanco, 2013).

el Congreso y la Contraloría General de la República. El proceso tuvo avances y retrocesos a lo largo de esos dos años, hasta que, ante el anuncio de que la ANEJ realizaría una huelga en el segundo semestre de 1956, la Asamblea Legislativa finalmente aprobó el aumento salarial y solicitó a la Corte la presentación de un proyecto de ley de salarios del Poder Judicial.

Aprovechando la coyuntura de la negociación por las reivindicaciones salariales, a inicios de 1956 la dirigencia de la Corte comenzó a promover una reforma constitucional que le asegurara un presupuesto fijo y, además, le brindara la posibilidad de ordenar sus recursos, pues esta institución conocía mejor que ninguna otra cuáles eran sus necesidades reales y futuras. Esta idea tuvo acogida en el Congreso y se inició así el proceso que culminó con el establecimiento de un sistema escalonado de aumento del porcentaje del Presupuesto Nacional correspondiente al Poder Judicial, hasta llegar a un 6%. La reforma fue aprobada mediante la Ley 2122, publicada en *La Gaceta* del 30 de mayo de 1957 (Mora, 2001). “En este sentido, el conflicto inicial por el reajuste y aumento salarial daba paso, discursiva y operativamente, a una cruzada por la

autonomía judicial, que logró rápidamente obtener el apoyo del Colegio de Abogados y la Escuela de Derecho” (Cascante, 2014).

Después de este primer gran paso para asegurar que el Poder Judicial tuviera una dotación de recursos fija, independientemente de los cambios políticos, la Corte propuso dos proyectos de ley relativos a temas de financiamiento, que también fueron aprobados. El primero de ellos fue la Ley Constitutiva de la Caja de Empleados del Poder Judicial, que creó un ente financiado con un porcentaje de los salarios de los miembros de la ANEJ, lo cual permitiría a los funcionarios judiciales, entre otros beneficios, obtener préstamos en condiciones favorables. El segundo proyecto aprobado fue la Ley de Salarios del Poder Judicial, que dio a la Corte la potestad de definir las categorías y plazas de su nómina, y de aumentar hasta en un 10% los salarios de su personal (Cascante, 2014).

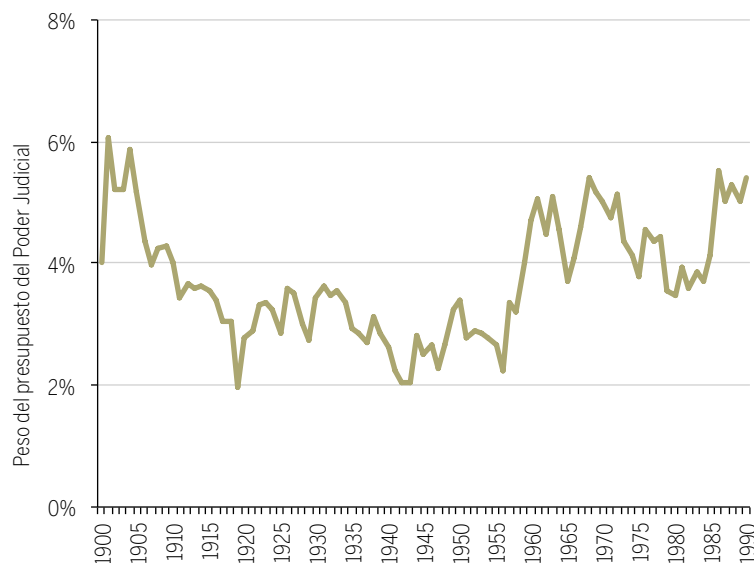
Los avances normativos logrados en los años cincuenta significaron un salto cualitativo con respecto a la situación de inicios de siglo. Sin embargo, la independencia aún no estaba completa, ya que la ejecución del presupuesto seguía estando a cargo del Ministerio de Hacienda. Asimismo, las nuevas regulaciones no impidieron que surgieran conflictos vinculados con el financiamiento. Incluso en 1963 se presentó un proyecto de ley que pretendía reducir al 3% del Presupuesto Nacional el mínimo asignado a la Corte. De hecho el porcentaje constitucional se cumplió muy pocas veces en la segunda mitad del siglo, pero tampoco se dieron reducciones, lo cual evidencia el peso institucional y político que había adquirido el Poder Judicial.

Según reporta Cascante (2014) “si bien la definición del presupuesto siguió enfrentando procesos de negociación (...) lo cierto es que las condiciones donde se producían estos procesos habían variado considerablemente. Por ello, si desde 1948 a 1957 el promedio del porcentaje asignado en el presupuesto ordinario fue de 2,9%, entre 1957 y 1970 el promedio se incrementó hasta llegar a 4,5%. Además, el porcentaje nunca bajó de 3,7%; aunque nunca se llegó al 6% mínimo establecido en la reforma al artículo 177 [constitucional]” (gráfico 2.1).

Al llegar la década de 1980, la crisis económica generó recortes en el presupuesto del Poder Judicial durante tres años consecutivos, así como presiones sobre los salarios y nuevos cuestionamientos al mínimo del 6% establecido constitucionalmente. En 1985 se logró recuperar el monto que se había asignado en 1979 y este siguió aumentando en forma paulatina (gráfico 2.2). Hubo grandes tensiones, tanto a lo interno de la Corte como en sus relaciones con el Poder Ejecutivo, por el hecho de que la ejecución del presupuesto seguía estando en manos del Ministerio de Hacienda, lo que impedía la atención oportuna de las necesidades institucionales.

Gráfico 2.1

Peso del presupuesto del Poder Judicial con respecto al Presupuesto Nacional^{a/}. 1900-1990



a/ El artículo 177 de la Constitución Política de Costa Rica establece que “se le asignará al Poder Judicial una suma no menor del seis por ciento de los ingresos ordinarios para el año económico”, no obstante; para la formulación de este indicador no se cuenta con el ingreso ordinario (corriente) del Gobierno Central, por lo que se utilizó como referencia el Presupuesto Nacional Ordinario.

Fuente: Elaboración propia con base en Cascante y Blanco, 2013.

Esta situación llegó incluso a ser resaltada como un obstáculo en un informe publicado por el Ilanud en 1986. Finalmente, las divergencias fueron remediadas en 1991, cuando el Poder Ejecutivo aseguró que no se harían más recortes presupuestarios y el Poder Judicial ejecutaría sus propios recursos.

Sin duda alguna “la lucha por el presupuesto tuvo un profundo significado para la Corte”, pues lo convirtió en un actor de gran relevancia en el sistema político (Cascante, 2014). Además, la lucha por un financiamiento cada vez mayor y por la autonomía en su manejo fue paralela a la independencia que fue adquiriendo el Poder Judicial como institución. Si bien ello no implica la existencia de una relación causal de “a mayor presupuesto, mayor independencia”, sí es claro que conforme se fue ampliando el impacto de la labor judicial en la ciudadanía, así como la complejidad de su aparato administrativo y la organización de su burocracia, el hecho de tener una fuente de recursos que atendiera sus necesidades y no estuviera sujeta a la voluntad de otros poderes fue tanto un símbolo como un factor determinante de la autonomía institucional.

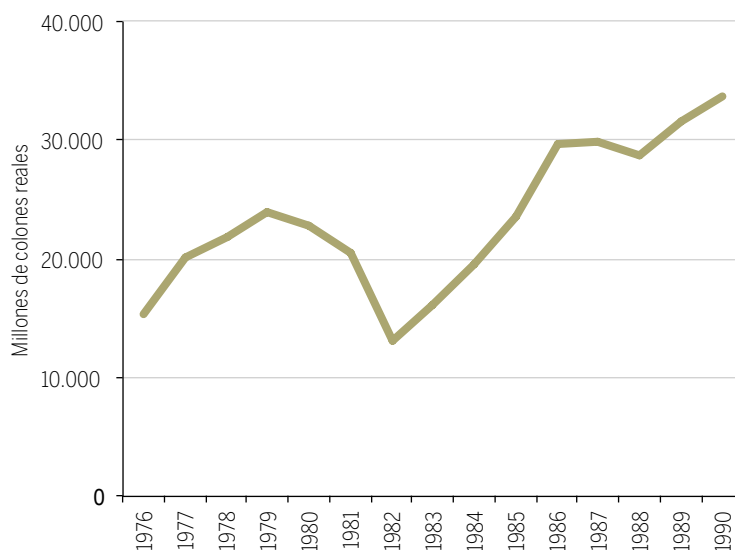
La expansión territorial en función del crecimiento de la población

Los patrones de expansión del Poder Judicial, tanto en términos de despachos como de personal, fueron paralelos al crecimiento de la población. Fue por ello que inicialmente las oficinas judiciales se concentraron en la región Central del país y tuvieron un crecimiento más moderado en la periferia, lo cual fue cambiando a medida que estas zonas se iban poblando. Esta expansión, que empezó siendo lenta a principios del siglo, se aceleró en sus últimas décadas, en especial por la diversificación de materias y funciones, sobre todo en el ámbito penal. Este aumento en la cobertura geográfica representa sin duda la capacidad del Estado costarricense, en este caso en la figura del Poder Judicial, para implementar decisiones políticas y logísticas a través del territorio nacional (Mann, 1984). Esto es particularmente importante desde la perspectiva de la función que cumple el aparato judicial en una democracia: asegurar el respeto por el Estado de derecho y garantizar los derechos de la ciudadanía en todo el país (Vargas Cullell, 2012).

El aumento de los despachos judiciales fue un proceso diferenciado. A inicios de siglo la Corte Plena decidía el establecimiento de nuevas oficinas en función de la población. Por ello en esa época San José tuvo un crecimiento acelerado, por efecto de la consolidación de las comunidades cercanas a la capital: Puriscal, Aserri, Desamparados, Goicoechea, Tarrazú, Mora, Tibás, Coronado y San Isidro de El General. En la década de 1930 los despachos de San José, sin contar la Corte Suprema

Gráfico 2.2

Evolución del presupuesto real del Poder Judicial. 1976-1990 (2006=100)^{a/}



a/ Para la conversión en colones reales base 2006 solo se cuenta con el índice de precios al consumidor (IPC) a partir de 1976. Por esta razón no se presenta la serie de los presupuestos judiciales para todo el siglo XX.

Fuente: Elaboración propia con datos de Cascante y Blanco, 2013; BCCR; INEC y Poder Judicial.

de Justicia, representaban un 27,9% del total. Ahora bien, al mismo tiempo las zonas periféricas tuvieron un crecimiento significativo: las oficinas de las provincias de Guanacaste, Limón y Puntarenas pasaron de un 12,5% a un 25,6% del total de despachos en los años treinta. A este respecto Cascante (2014) señala que “el Poder Judicial seguía el patrón de poblamiento del país para el establecimiento de sus despachos, motivo por el cual para 1930 presentaba un concentración de oficinas con funciones judiciales en la región Central, con 58 despachos, mientras que mantenía una presencia constante en la región Chorotege, con once despachos, y comenzaba a incursionar en la región Huetar Atlántica, con seis oficinas, así como en la Pacífico Central y la Brunca, con tres despachos. Por su parte, la región Huetar Norte, históricamente con los niveles más bajos de población, contaba apenas con dos despachos para ese año, que eran principalmente alcaldías de carácter mixto. Este comportamiento concuerda con los procesos migratorios que experimentaba el país durante esos años. Asimismo, demuestra el propósito de las élites

costarricenses por extender la institucionalidad estatal en el territorio nacional”.

Los informes evidencian, sin embargo, que las oficinas judiciales operaban en condiciones desiguales pues, en términos de personal, se fortalecieron las del Valle Central, mientras que la periferia sufría rezagos administrativos por falta de recursos humanos, especialmente de jueces. Si bien este fenómeno era consistente con la tendencia de la época –de crecer en personal de apoyo y no judicial– había una clara asimetría entre el centro y la periferia incluso en el número de funcionarios auxiliares. Por ejemplo, en 1917 San José tenía una relación de 3,1 funcionarios auxiliares por cada administrador de justicia, mientras que en Guanacaste, Limón y Puntarenas esa relación era de 1,2 (Cascante, 2014). Asimismo, en 1934 la Corte Suprema y los despachos judiciales de San José acaparaban el 41,5% del personal de apoyo de todo el país.

Después de la moderada expansión registrada en los primeros cuatro decenios del siglo XX, se podría haber pensado que el incremento del presupuesto judicial de los años cincuenta se traduciría en un crecimiento inmediato de los despachos, lo cual no sucedió. La expansión territorial siguió concentrándose en la provincia de San José, por la necesidad de aumentar los despachos en materia laboral, ya que “el proceso de urbanización e industrialización que el país comenzaba a experimentar trajo consigo una mayor inclusión de la población protegida por el Código de Trabajo” (Cascante, 2014). El aumento de los recursos financieros también permitió consolidar, en los años sesenta, la jurisdicción contencioso-administrativa, así como crear tribunales superiores en las materias civil, contencioso-administrativa y penal. Paralelamente, entre las décadas de 1950 y 1970 sí creció la cobertura del Poder Judicial en las regiones Pacífico Central y Brunca, gracias al considerable incremento de la población en esos lugares.

Por otra parte, las reformas que consolidaron el financiamiento del Poder Judicial tampoco provocaron un crecimiento significativo de su personal. “En efecto, si para 1950 se contaba un funcionario judicial por cada 1.949 habitantes, para 1963 el número se había reducido a un funcionario judicial por cada 1.604 habitantes” (Cascante, 2014). Los incrementos se dieron por la incorporación de la figura de los actuarios judiciales como apoyo para los jueces, el establecimiento de los tribunales superiores y la jurisdicción contencioso-administrativa, así como la reorganización de la Defensa Pública. En las nuevas contrataciones siguió predominando el personal auxiliar, que pasó de representar el 74,7% del total de funcionarios en 1948, al 87,1% en 1970. En cuanto a la ubicación geográfica, Cascante (2014) detalla que si bien se mantuvo la preocupación por aumentar el personal fuera de San

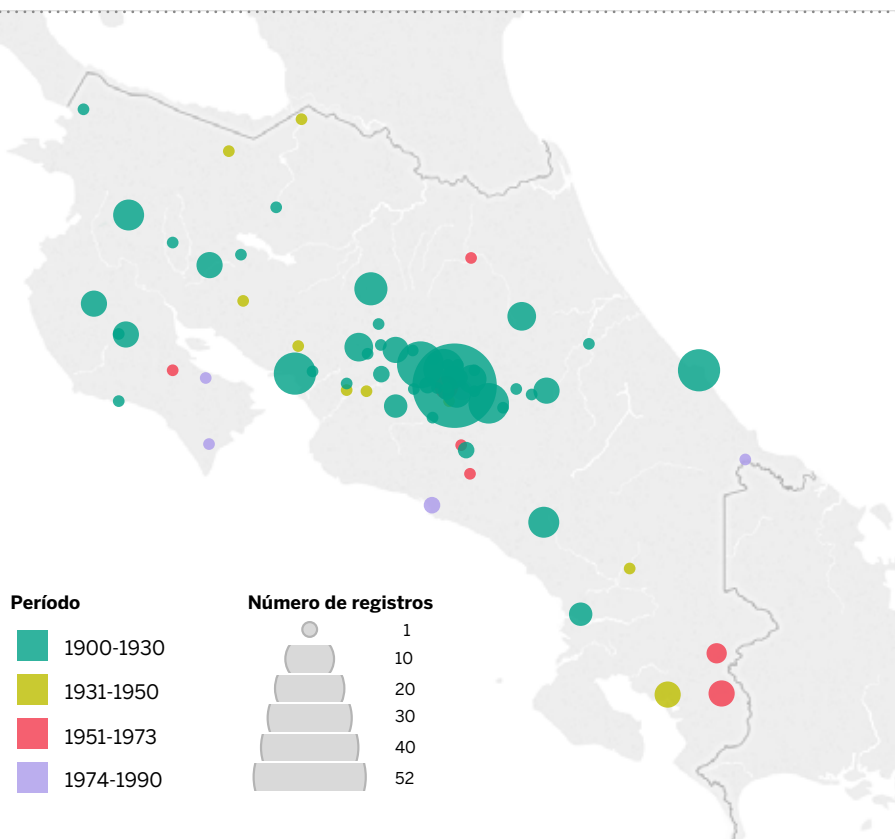
José, esta provincia y las áreas más cercanas siguieron concentrando el crecimiento de la nómina institucional. Este incremento no impactó al ente de control de la actividad sustancial: la Inspección Judicial. Tal como reportan Cascante y Blanco (2013), al iniciar el período había un único profesional encargado de atender esa dependencia, y para 1970 el panorama no había cambiado mucho, pues apenas se contaba con dos funcionarios.

Durante las últimas tres décadas del siglo XX, la creación de despachos judiciales siguió comportándose de acuerdo con los patrones de crecimiento de la población. El cambio se dio no tanto en términos de territorio sino de ampliación y diversificación de materias. Ello se debió, en buena medida, a las nuevas competencias que asumió el Poder Judicial en el ámbito penal, con la inclusión del Ministerio Público, la apertura de la Defensa Pública y la creación de juzgados y alcaldías penales. Según Cascante (2014), esto provocó “un incremento de la presencia del Poder Judicial, no solo en razón del territorio, sino también en la vida cotidiana de los costarricenses”. Además, en atención a nuevas necesidades de la ciudadanía, se ampliaron los servicios en materia contencioso-administrativa y se conformaron las jurisdicciones agraria y de familia. En materia de familia la primera oficina especializada se abrió en San José, mientras que en materia agraria se establecieron despachos en Liberia, Limón, San Carlos y Puntarenas. Se siguió la línea de fortalecer la presencia del Poder Judicial en las zonas periféricas, mediante la creación de tribunales superiores en las cabeceras de provincia, así como de agencias fiscales y alcaldías de faltas y contravenciones en las regiones Brunca y Huetar Atlántica (mapa 2.1). Esto permitió que, aun con el crecimiento de la población, se pasara de tener un despacho judicial por cada 12.334 habitantes en 1973, a uno por cada 10.507 habitantes en 1984 (gráfico 2.3).

Este aumento de oficinas y materias trajo un incremento paralelo en términos del personal: entre 1970 y 1990 se abrieron 2.272 plazas. Esto fue particularmente visible en las nuevas funciones en materia penal, donde se crearon plazas para constituir el Organismo de Investigación Judicial, los juzgados de instrucción, el Ministerio Público, la Defensa Pública y las alcaldías de faltas y contravenciones. Asimismo, se mantuvo la tendencia de crecimiento del personal auxiliar, que pasó de representar el 87,1% de los funcionarios judiciales en 1970, al 91,2% en 1990. Cascante (2014) señala que “uno de los grandes avances del periodo fue la reducción de la brecha territorial relativa entre funcionarios auxiliares y funcionarios de administración de justicia en la periferia. Es así como, para 1990, por cada administrador de justicia en San José, se contaba con 5,7 funcionarios auxiliares; igual cantidad se mantenía para Guanacaste, Limón y Puntarenas” (gráfico 2.4).

Mapa 2.1

Ubicación de los despachos judiciales, según período de apertura^{a/}



a/ La unidad geográfica mínima para la cual hay información disponible es el cantón. La ubicación de los despachos en el mapa corresponde a un punto del cantón.

Fuente: Poyser, 2014, con base en Cascante y Blanco, 2013.

La lucha entre la influencia política y la carrera judicial para la selección de magistrados

Costa Rica transitó de una Corte Suprema de Justicia conformada total o mayoritariamente por figuras importantes de los partidos políticos en la primera mitad del siglo XX, al predominio de magistrados “de carrera judicial”⁴ a finales de ese período. Si bien desde el inicio de siglo existían disposiciones constitucionales que garantizaban la independencia formal de la judicatura, esta se concretó de manera paulatina a lo largo de varias décadas, debido a varios factores. Uno de ellos fue el interés de la Asamblea Constituyente de 1949 en establecer un

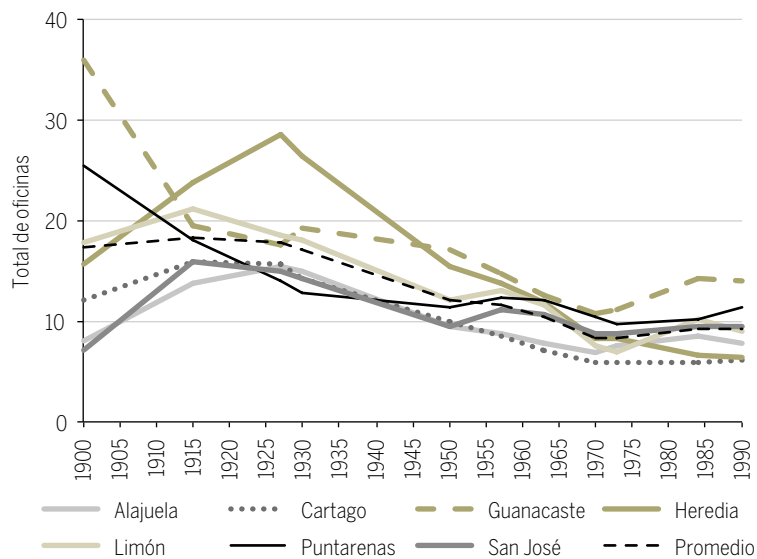
proceso de selección de magistrados que aportara mayores garantías de independencia. Pero quizá el factor más decisivo fue el surgimiento de una generación de juristas que se identificó y comprometió con la autonomía del Poder Judicial. Este cambio generacional, unido a procesos de renovación de la Corte y el prestigio creciente de tener una trayectoria a lo interno del Poder Judicial, permitió ir consolidando la carrera judicial como criterio para la escogencia de magistrados.

Como se dijo, ya a inicios del siglo existían disposiciones constitucionales que aseguraban la independencia formal en el nombramiento de los magistrados. La Constitución Política de 1871 establecía que estos

⁴ Si bien desde el punto de vista normativo no puede decirse que en la época bajo análisis existía una carrera judicial, para los efectos de esta investigación se considera como funcionarios de carrera en el Poder Judicial a los magistrados que a lo largo de su trayectoria profesional ocuparon una vasta cantidad de puestos dentro de la institución.

Gráfico 2.3

Oficinas judiciales por cada 100.000 habitantes, según provincia. 1900-1990



Fuente: Elaboración propia con base en Cascante y Blanco, 2013; Poder Judicial y CCP-UCR.

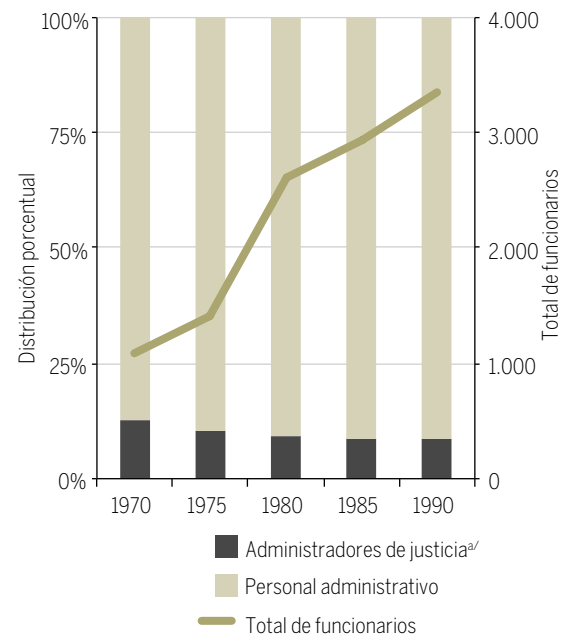
eran designados por el Congreso Nacional por un período de cuatro años y eran reelectos de forma indefinida salvo que incumplieran la prohibición de participar en partidos y actos políticos. Con el propósito de separar este proceso de las contiendas electorales y presiones políticas, en 1898 se aprobó una reforma constitucional que dispuso que dichos nombramientos se realizarían dos años después de celebradas las elecciones presidenciales.

Sin embargo, esta independencia no era tan real. En la práctica, “no resultaba extraño o cuestionable ligar el nombramiento de un magistrado con una tendencia política determinada” (Cascante, 2014). La magistratura se convirtió en un puesto más para figuras prominentes de la política nacional y, por tanto, el gobierno judicial carecía de identidad propia. Si bien esto reducía la conflictividad con el Poder Ejecutivo –por ejemplo en términos de asignación de recursos, como se vio en el apartado anterior–, no había una separación real entre la Corte y los otros poderes del Estado y la magistratura no se entendía como un puesto altamente especializado para el gobierno judicial. De hecho, “a lo largo de las primeras cuatro décadas del siglo XX, salvo nombramientos sumamente excepcionales (1915, 1917 y 1926), cuyas razones no han sido identificadas, la integración de la Corte Plena se compuso de funcionarios que habían ocupado u ocuparían cargos relevantes en los otros

Gráfico 2.4

Funcionarios del Poder Judicial, según tipo. 1970-1990

(total y distribución porcentual)



a/ Los administradores de justicia son los funcionarios encargados de dictar sentencias, incluyendo magistrados, jueces y alcaldes. El personal administrativo lo componen los funcionarios que brindan asistencia a los primeros: secretarios, prosecretarios, escribientes, contadores, médicos, administradores, misceláneos, choferes, entre otros.

Fuente: Elaboración propia con base en Cascante y Blanco, 2013 y Poder Judicial.

poderes del Estado (diputados, secretarios o subsecretarios de Estado). Desde esta perspectiva, los integrantes de la Corte Suprema de Justicia formaban parte de la élite política costarricense, más que de un órgano técnico separado de las diferentes lealtades políticas de la sociedad costarricense de esos años. En el mismo sentido, de los nueve presidentes de la Corte electos entre 1898 y 1938, ocho ocuparon cargos en los otros poderes del Estado (dos fueron presidentes de la República, tres diputados, ocho secretarios de Estado). No será hasta la elección de 1935, con la designación de Luis Dávila Solera, que un funcionario de ‘carrera judicial’ llegue a la presidencia de la Corte. En tal sentido, puede indicarse que no existía una clara distinción entre ‘la casta política’ y ‘la casta judicial’. Esta relación se mantenía, además, por la

constancia de los nombramientos. En efecto, de las 53 personas que fueron electas durante el periodo que cubre esta sección, solo 15 no resultaron reelectas en otra ocasión. Por otra parte, un total de 11 fueron reelectas por un periodo adicional y 27 fueron reelectas más de tres veces. Sin embargo, cabe resaltar que las personas que se mantuvieron por más tiempo en sus puestos fueron aquellas cuya ocupación fue primordialmente la ‘carrera judicial’. En otros términos, entre más características técnico-jurídicas, mayor posibilidad de reelección” (Cascante, 2014).

La práctica de realizar nombramientos con tinte político fue la tónica durante la primera mitad del siglo, hecho que no pasó desapercibido en la convulsa década de 1940, que culminó con la redacción de una nueva Constitución Política. La guerra civil de 1948 produjo un reacomodo de fuerzas y dejó al país dividido en tres fracciones: el Partido Liberación Nacional (PLN), que asumió un carácter hegemónico, el bando “calderonista”, completamente apartado del poder, y una élite tradicional que tuvo diversos liderazgos a lo largo de la siguiente década. Estos grupos se enfrascaron en virulentos ataques políticos, que empeoraban durante los procesos electorales, a los cuales se sumaron dos fallidos intentos de invasión de fuerzas opositoras en el exilio, en 1948 y en 1955 (Bowman, 2000).

En este contexto se produjo la consolidación definitiva del Poder Judicial como un actor relevante del sistema político costarricense. Al iniciar la Asamblea Constituyente de 1949, el tema de las reformas al Poder Judicial no partió “desde cero”, pues ya desde antes la misma Corte venía promoviendo cambios internos que apuntaban hacia el fortalecimiento de su institucionalidad. Un ejemplo de ello fue la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en 1937. Estas iniciativas provocaron que la Asamblea Constituyente no buscara una transformación radical del aparato judicial, sino que más bien continuara con la línea reformista que se venía gestando desde los años treinta.

De esta manera, en el proyecto de Constitución las propuestas de reforma se centraron en dos asuntos concretos que favorecían la independencia judicial: que el proceso de designación de los magistrados estuviera ligado a la carrera judicial (prácticamente inexistente hasta entonces) y que no fuera posible hacer reformas a la organización y funcionamiento del Poder Judicial sin el consentimiento de la Corte, salvo que éstas fueran aprobadas por una mayoría calificada de los miembros del Congreso. Sin embargo, los constituyentes mantuvieron las disposiciones de la Constitución de 1871 y se concentraron en el tema de la inamovilidad de los magistrados. Después de negociar diversas posiciones (que incluyeron un mecanismo de elección compartida entre la Corte

y la Asamblea Legislativa), se dispuso que la selección y nombramiento de magistrados propietarios siguiera siendo competencia exclusiva del Poder Legislativo, mientras que las candidaturas de magistrados suplentes serían propuestas únicamente por la Corte. Asimismo, la inamovilidad que se logró fue relativa: en lugar de la permanencia vitalicia, el período de nombramiento se amplió de cuatro a ocho años y se estableció la reelección automática, salvo que dos terceras partes de los diputados votaran en contra.

Además de los avances normativos, cabe reiterar que un aspecto importante del proceso constituyente fue que, a través de las diversas propuestas y discusiones, surgió “una generación de juristas comprometidos con el proceso de autonomía del Poder Judicial que se encontraban tanto dentro como fuera de la Corte. De la misma manera, se consolidó el discurso de tecnificación de las funciones judiciales y de las funciones propias de la magistratura” (Cascante, 2014).

Ahora bien, el cambio en el perfil de los magistrados no fue inmediato. En la primera elección realizada tras la salida de la Junta Fundadora de la Segunda República, aunque no hubo mayor conflicto en torno a la integración, sí se mantuvo la línea de nombrar personas que habían ocupado u ocuparían otros cargos de los supremos poderes. En cambio, la elección que se llevó a cabo en 1955 tuvo altos niveles de conflictividad y polémica, pues hubo acusaciones de intervención política. Debe tenerse en cuenta que el contexto de entonces era de una gran efervescencia, no solo por la campaña electoral de 1953, en la que resultó victorioso el PLN –tanto en la Presidencia de la República como en una amplia mayoría de los puestos del Congreso– y en las que se acusó al TSE de parcialidad, sino también por el intento de invasión realizado aquel año por fuerzas afines al ex presidente Calderón Guardia, con apoyo externo de Nicaragua y Venezuela, así como apoyo interno de la oposición conservadora al gobierno de José Figueres Ferrer (Sáenz, 2011). Ese hecho tuvo como resultado que la bancada de oposición se retirara de la Asamblea Legislativa y el PLN quedara con el control absoluto. En este complejo escenario, la Corte Suprema “se convirtió en un elemento fundamental para asegurar la estabilidad política del país” (Cascante, 2014) y, además, fue objeto de una interpretación constitucional polémica por parte del Congreso. El transitorio XIII de la Constitución de 1949 establecía que, una vez que esta última entrara en vigencia, la Corte que fuera electa en las primeras diez sesiones ordinarias de la Asamblea Legislativa duraría en funciones hasta mayo de 1955. Sin embargo, en lugar de aplicar el régimen de reelección automática de los magistrados –salvo oposición de dos terceras partes de los diputados– el Congreso, que por las razones mencionadas

estaba conformado exclusivamente por la fracción liberacionista, interpretó que debía seleccionar a una nueva integración de la Corte Suprema de Justicia, por haber finalizado el período de nombramiento de la anterior.

Se presentó entonces una nómina de candidatos que tuvo en cuenta tanto los intereses políticos como la consolidación de la carrera judicial, pues si bien había aspirantes cercanos al “figuerismo”, también había funcionarios de amplia trayectoria dentro del Poder Judicial. La elección estuvo rodeada de críticas y controversias, que incluso se extendieron a lo interno del aparato judicial cuando, una vez electos los magistrados, se acusó al Gobierno de influenciar en el nombramiento del Presidente de la Corte, así como en la dirección de las

salas de casación y apelaciones. Este conflicto permitió observar la existencia de “un proceso de conflicto-negociación en la integración de la Corte Suprema, entre la burocracia judicial y los intereses de las fuerzas políticas por el control del gobierno judicial” (Cascante, 2014).

La polémica sobre la influencia del PLN resurgió cuando, ocho años después de los nombramientos,

se reeligió a quince de los diecisiete magistrados. Los funcionarios salientes fueron sustituidos por personas con una destacada trayectoria dentro de la Corte: “el paso de juez a magistrado empezaba a considerarse como un ascenso, como parte de una carrera dentro de una institución con la que existían una serie de vínculos y que, en última instancia, cumplía un papel trascendental para la sociedad costarricense” (“Sentimiento de justicia depende de muchos puntos de vista y hasta de las necesidades propias de la época”, 1963). Como se observa en el gráfico 2.5, esta tendencia se consolidó desde entonces, e incluso se llegó a modificar –mediante una reforma al artículo 159 de la Constitución Política, en 1956– los requisitos para ser magistrado: a la obligación de haber ejercido la profesión durante diez años se agregó la excepción que indica “salvo que se tratara de funcionarios judiciales con práctica judicial no menor de cinco años”, lo que favoreció la carrera judicial como factor determinante para ser magistrado.

Cascante (2014) resalta que durante los años setenta y ochenta se dio un proceso de “recomposición y renovación de la Corte Suprema”, ya que “durante la década de 1970, de las 26 personas que ocuparon el cargo de magistrado, solo 9 lo hacían por primera vez, para un total de 34,6%. Este panorama contrastaba con el periodo comprendido entre 1980 y 1990, en el que ejercieron el cargo de magistrado 42 personas, de las cuales 29 ocupaban por primera vez el cargo, para un total de 69,0%”. Este autor señala además que, gracias a ese cambio, a finales de esa década de los ochenta se dio “la incorporación de la mujer al gobierno judicial, mediante los primeros nombramientos que fueron elevados a la magistratura”, lo cual “produjo el establecimiento de las reivindicaciones de género dentro de ese cuerpo colegiado”.

Asimismo, el proceso de renovación del gobierno judicial se vio acelerado con la creación de la Sala Constitucional en 1989, que agregó siete miembros más al número total de magistrados. La conformación de este tribunal era delicada, pues se trataba de seleccionar a los juristas que protegerían los derechos fundamentales de la ciudadanía e interpretarían la Constitución Política. Se produjo una “relación ambivalente” de negociación y conflicto entre las fuerzas políticas de entonces (el PLN y el Partido Unidad Social Cristiana –PUSC–) y la burocracia judicial, para decidir el perfil de magistrado que se nombraría. Finalmente prevaleció el criterio de los partidos políticos, que habían determinado repartir la elección de los magistrados (tres escogidos por el PLN, dos por el PUSC y dos de carrera judicial), creando una “apertura mayor a la que muchos de los funcionarios judiciales de carrera hubiesen deseado” (Cascante, 2014). El resultado fue la escogencia de un tribunal constitucional que no tenía predominio de funcionarios de carrera judicial.

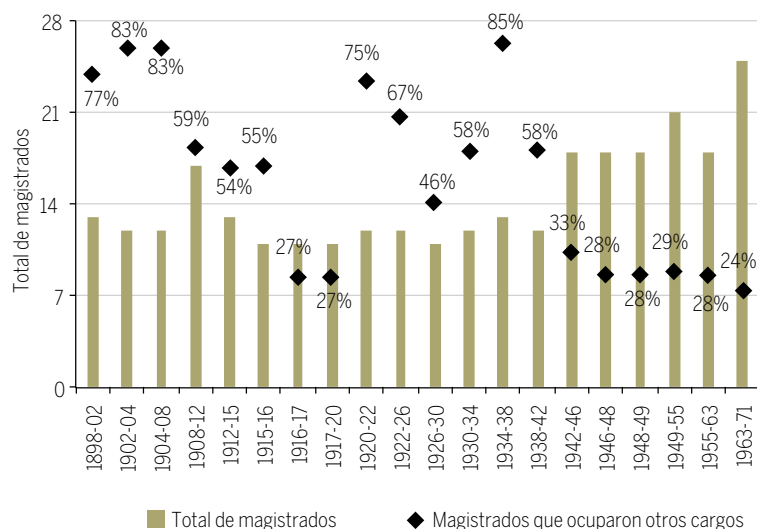
PARA MÁS
INFORMACIÓN SOBRE

LA ELECCIÓN DE MAGISTRADOS DE 1955

véase Cascante, 2014, en
www.estadonacion.or.cr

Gráfico 2.5

Total de magistrados y porcentaje de ellos que ocuparon cargos en otros poderes del Estado, según período de integración. 1898-1971



Fuente: Elaboración propia con base en Cascante y Blanco, 2013 y Poder Judicial.

▮ Cuadro 2.1

Evolución de los funcionarios del Poder Judicial, por décadas, según tipo. 1905-1990

Tipo de funcionario	1905	1915	1925	1934 ^{a/}	1950	1960	1970	1980	1990
Magistrados	11	11	11	11	17	17	17	17	22
Funcionarios de la Corte Suprema ^{b/}	22	24	26	27	41	58	228	1.194	1.711
Jueces	17	18	19	20	27	35	42	88	118
Alcaldes	42	43	51	63	65	77	81	97	103
Secretarios	18	48	68	77	84	129	139	211	248
Prosecretarios		24	34	32	45	87	100	138	163
Escribientes	68	15	23	22	49	174	223		560
Agentes judiciales						17	18		
Fiscales								39	44
Otros	41	44	55	54			267	872	448
Total	219	227	287	306	328	594	1.115	2.656	3.417

a/ Se utiliza 1934 por ser el primer año en que se contó con un presupuesto completo de las plazas existentes de las instituciones del Estado durante ese período.

b/ Abarca todos los funcionarios adscritos a la Corte Suprema de Justicia. A partir de 1975 incluye a los funcionarios del OIJ. El detalle por año está disponible en Cascante y Blanco, 2013.

Fuente: Elaboración propia con base en Cascante y Blanco, 2013.

Si bien aquí se ha analizado la selección de magistrados a lo largo del siglo XX, en el capítulo 8 se profundizará en la relación entre ese proceso y la independencia judicial, especialmente a partir de las reformas efectuadas en la década de 2000. Por ejemplo, en 2003 se dispuso que el nombramiento de estos funcionarios debe realizarse con los votos de dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa, lo cual, en un contexto de multipartidismo, ha tenido importantes consecuencias en el perfil de los magistrados elegidos desde entonces.

El fortalecimiento de la burocracia judicial como herramienta para la consolidación de la autonomía institucional

Una de las claves para comprender la evolución del Poder Judicial –de una Corte Suprema dependiente de una Secretaría del Poder Ejecutivo, a una entidad grande, fuerte y compleja que defiende su autonomía– es la creación, consolidación y fortalecimiento de una burocracia que creó vínculos con la institución a la que pertenecía, mucho más que con los intereses de otros actores políticos. Esto generó una identidad institucional que permitió, como se vio en el apartado anterior, que los funcionarios fueran escalando hasta ocupar las posiciones más altas del gobierno judicial. Esto se debió a varios factores: i) la consolidación temprana de los integrantes del Poder Judicial en un cuerpo representativo que luchó por reivindicaciones laborales, ii) la promoción interna

y aprobación la Ley Orgánica de 1937, iii) el cambio generacional y de perfil dentro de los órganos del Poder Judicial, y iv) la aprobación de regulaciones que paulatinamente fueron dando más protección y estabilidad a los funcionarios judiciales, quienes al mismo tiempo se fueron profesionalizando cada vez más (cuadro 2.1).

La Ley Orgánica del Poder Judicial, promulgada en 1937, tuvo una importancia trascendental para la institución, a tal punto que la estructura organizativa allí establecida perduró hasta los años ochenta y creó instituciones que se mantienen hasta hoy. Además, significó la primera reforma que se generó desde lo interno de la institución, no a instancias de otros actores. Esto implicó la consolidación de una identidad propia separada de los demás poderes e instituciones del Estado, en tanto el proceso fue conducido por funcionarios judiciales, cuyos intereses obedecían a las necesidades del mismo Poder Judicial. En este sentido, Cascante (2014) agrega:

Un aspecto fundamental para comprender el proceso de reforma es la temprana consolidación de los integrantes del Poder Judicial en un único cuerpo representativo: desde 1934 se habían organizado como gremio con la creación de la ANEJ, lo cual les permitió promover reivindicaciones laborales, así como establecer mecanismos de socorro mutuo. Esta organización fue uno de los motores para impulsar la reforma desde lo interno de la institución. En efecto, este proceso no hizo otra cosa que fortalecer la integración de los funcionarios judiciales y, por tanto, dar fuerza a la institución.

Otro antecedente a las reformas de 1937 fue la creación de la Inspección Judicial, en 1935, en respuesta a los problemas que ocasionaba, en términos del régimen disciplinario, la aplicación de Ley Orgánica de 1852. Esta última imponía sanciones internas sobre la base de una relación jerárquico-administrativa que generaba una alta inestabilidad laboral y, en la práctica, anulaba la independencia formal ahí establecida. La situación era difícil, en particular para el personal de apoyo (auxiliar), pues los funcionarios letrados (jurisdiccionales) sí gozaban de una estabilidad relativa y podían seguir un proceso de especialización en sus cargos. Debe recordarse que en aquel momento la Corte Plena contrataba a todo el personal auxiliar, a partir de un sistema de libre nombramiento y remoción, así como a jueces y alcaldes, que eran designados por cuatro y dos años, respectivamente. La Inspección Judicial, creada como entidad adscrita a la Corte Suprema de Justicia, asumió el control que antes ejercían los magistrados y se convirtió en un órgano especializado para el seguimiento de los asuntos disciplinarios, aunque su consolidación requirió algún tiempo más.

Ese mismo año la Presidencia de la Corte, con el trabajo de magistrados y una comisión interna, además del apoyo del Colegio de Abogados, presentó al Congreso el proyecto para una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, que abarcaba tanto aspectos de organización y estructura, como procedimentales. Para la Corte era muy importante que la reforma se originara desde dentro, en tanto eran sus integrantes quienes conocían a fondo los problemas de la institución (Picado, 1937). La idea detrás del proyecto era establecer normas que fortalecieran a los funcionarios, tanto desde la óptica del gobierno judicial⁵ como por la consolidación de un estatus diferenciado y especial para ellos. En este último sentido se proponía establecer parcialmente la carrera judicial, a través de un sistema de selección que excluía el nombramiento de personas ajenas a la institución –salvo ausencia de candidatos internos– y consideraba los informes de la Inspección Judicial, con lo cual se pretendía combatir el clientelismo y la politización que entonces prevalecían en los nombramientos públicos.

Si bien el proyecto no fue aceptado en su totalidad por el Congreso, y fue objeto de cambios para llegar a soluciones intermedias en varios de los temas propuestos (como la carrera judicial), la promulgación de la Ley Orgánica de 1937 marcó el inicio de la reforma del Poder Judicial en el siglo XX. Por un lado, dio un régimen propio a los funcionarios judiciales, separándolos de los demás empleados públicos. Por ejemplo, estableció un

fondo especial de pensiones que sería manejado por la Corte Plena y centralizó los poderes jurisdiccionales y de administración de esta última instancia, que anteriormente estaban dispersos. Además, en términos políticos, este proceso dio protagonismo a la Corte Suprema de Justicia por haber liderado su propia “auto-reforma”, lo cual la fortaleció de cara a la convulsa década de 1940. Estos cambios son fundamentales para comprender por qué durante la Asamblea Constituyente de 1949 no se consideró necesario proponer una transformación integral de la institucionalidad judicial, en tanto la reforma de 1937 había sentado las bases de su estructura para las décadas siguientes. Esto explica, además, el hecho de que los cambios constitucionales se focalizaran en la estabilidad de los magistrados. Así pues, en lugar de partir “desde cero”, las reformas más bien buscaron adaptar la Constitución a la Ley Orgánica de 1937 (Cascante, 2014).

La estructura que se creó entonces se mantuvo por varias décadas, al tiempo que se fortalecía la burocracia judicial y una mayor dotación de recursos financieros propiciaba el crecimiento de la institución. Sin embargo, en la década de 1970 surgieron voces que propugnaban por una renovación. Se estaba gestando un relevo generacional que se concretó en 1975, cuando el gobierno judicial fue asumido por profesionales que ya habían logrado forjarse una trayectoria dentro de la institución.

Pese a este logro, la estabilidad y la situación jurídica de los funcionarios seguían siendo temas carentes de regulación. Se mantenía un alto porcentaje de empleados interinos, susceptibles a cambios como traslados o no renovación de sus plazas, entre otros. El nombramiento y ascenso de los jueces se realizaba cada cuatro años, mediante una votación secreta de la Corte Plena, de modo que al término del cuatrienio era sencillo realizar “despidos encubiertos”, sin tener que informar sobre las causas para la no renovación de las contrataciones (Vargas, 1997). Para remediar esta situación en 1973 se aprobó el Estatuto del Servicio Judicial, Ley 5155, que establecía condiciones mínimas para ocupar cargos en el Poder Judicial y promovía la profesionalización de los funcionarios, pues ahora esos asuntos serían atendidos por el Departamento de Personal de la institución. Sin embargo, este instrumento no tuvo mayor aplicación. En la práctica, los requisitos para ser miembro de la judicatura se limitaban a tener estudios en Derecho y una edad mínima, pues aun cuando el Estatuto indicaba que los jueces debían ser seleccionados mediante concursos públicos de oposición y de antecedentes, “por décadas los nombramientos respondieron a otras razones debi-

⁵ Con medidas como la inamovilidad de los magistrados y el aumento a diecisiete en el número de estos, para hacer frente a la adición de dos salas y la creación de funciones administrativas y sustantivas como el control disciplinario y el control de constitucionalidad concentrado en la Corte Plena.

do, principalmente, a la discrecionalidad que tenía el vértice de la estructura judicial para hacerlos” (Feoli, 2014). Además, aunque los funcionarios podían obtener plazas en propiedad, cada cuatro años la Corte debía renovar el nombramiento, para lo cual tenía discrecionalidad.

Para los años ochenta a lo interno de la Corte se buscaba poner en marcha una suerte de transición, acorde con la corriente reformista que recorría las instituciones judiciales de América Latina (como se verá en el capítulo 4 de este Informe); se pretendía renovar la estructura institucional y mejorar los procesos administrativos, cuya complejidad había llegado al punto de obstaculizar las funciones jurisdiccionales, pese a que en 1977 ya se habían creado la Dirección Administrativa y la Auditoría. Además, en aquella década hubo denuncias de corrupción relacionadas con el aumento del narcotráfico en el país (Muñoz, 1999). Los informes de la Comisión Especial nombrada en la Asamblea Legislativa para investigar los hechos denunciados pusieron a la Corte en una situación delicada, pues vinculaban a algunos magistrados con actos de corrupción y, además, ligaban la influencia del narcotráfico a problemas estructurales de la institución. El segundo informe de la Comisión también destacó “la falta de colaboración de muchos funcionarios judiciales, quienes tenían coartada su independencia, en razón de la ausencia de una carrera judicial” (Asamblea Legislativa, 1989).

Esta situación provocó una crisis de legitimidad del Poder Judicial ante la sociedad costarricense y atrajo también las miradas de organismos internacionales como el Ilanud y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), en plena corriente reformista. Cuando en 1990 en un estudio de opinión se preguntó “¿Hasta qué punto cree usted que los tribunales de justicia de Costa Rica garantizan un juicio justo?”, el apoyo había bajado de un promedio de más de 5 puntos de 7 posibles en 1978, a menos de 4,5 (Seligson, 2002).

En forma paralela, los funcionarios seguían luchando por su profesionalización, particularmente por “la existencia de problemas éticos en la relación Corte Suprema-funcionarios subalternos”, que lesionaba la independencia interna del aparato judicial. Este contexto se vio agravado por las denuncias de vínculos con el narcotráfico y desde principios de la década de los ochenta “el problema tomó matices más complejos, dados los recortes presupuestarios y la generación de mayor inseguridad laboral dentro de los funcionarios judiciales” (Cascante, 2014). Sobre este punto, tal como se ha venido comentando en este apartado, a lo largo del siglo se habían dado pasos hacia la consolidación de la carrera judicial: desde la promulgación de la Ley Orgánica de 1937, pasando por las reformas constitucionales, hasta llegar a la aprobación del Estatuto del Servicio Judicial. Si bien estos

avances mostraban la dirección que las élites querían dar a los funcionarios del sistema y, de hecho, permitieron que estos permanecieran en sus cargos y, por ende, que la burocracia judicial se consolidara, se mantuvo la práctica de la libre remoción de personal por parte de los altos jerarcas de la institución, gracias a que el Estatuto no era suficientemente específico en la regulación de la carrera judicial. Esto permitía que se dieran situaciones como la descrita por un juez de carrera:

La situación era crítica, pues los jerarcas encargados de los nombramientos no tenían que fundamentar sus decisiones. Todo se resumía a cumplir con los requisitos mínimos que el puesto exigía. No se hacía ningún concurso de oposición, no era necesario demostrar la idoneidad para el desempeño de las labores encomendadas. Este sistema resultaba muy atractivo para los jerarcas, ya que ellos gozaban de un enorme poder de decisión sobre el nombramiento y remoción de los administradores de justicia. De allí que el nombramiento y permanencia en la judicatura era sumamente vulnerable. Era la época en la cual el artículo 19 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Costa Rica establecía que el nombramiento de los jueces y en general de todos los funcionarios judiciales, era por cuatro años, a cuyo término simplemente los Magistrados decidían si continuaban o no en sus cargos. La votación era secreta, por lo que tampoco se consignaba nada respecto a los verdaderos motivos por los cuales se cuestionaba o se cesaba el nombramiento de algún funcionario. Esa falta de transparencia impedía a los interesados conocer las razones del “despido encubierto” y por consiguiente, no podían ejercer el derecho de defensa (Vargas, 1997).

Frente a esta situación se tomaron diversas medidas. En primer lugar en 1981, mediante la Ley 6593, se creó la Escuela Judicial, para apoyar procesos de formación de los empleados. Por tanto, su objetivo no era convertirse en un requisito más para el nombramiento de los jueces, sino servir como una herramienta de capacitación para quienes ya eran funcionarios de la institución. En segundo lugar, en 1993 se aprobó la Ley de Carrera de Judicial, n° 7338, que reformó el Estatuto del Servicio Judicial y reguló, por medio del concurso de antecedentes y de oposición, tanto el ingreso como los traslados y ascensos del personal que administrara justicia. Asimismo, a finales de los años noventa se reglamentó la carrera judicial y se introdujeron los exámenes de oposición, que dieron mayor objetividad a los procesos de selección de jueces (Feoli, 2014). Se considera que la aplicación de esta ley fue el punto de inflexión a favor de la profesionalización y la estabilidad de los funcionarios judiciales, y que eso se dio gracias a la fuerte presión ejercida por ellos mismos.

Metodología

Técnicas

La investigación se realizó desde “los enfoques propuestos por una historia política renovada, que busca construir la historia de las ‘élites’ y no solo de la ‘élite’. Así, la historiografía del fenómeno político busca, mediante el estudio, la comprensión de los mecanismos mediante los cuales se interrelacionan estos grupos con los demás miembros de una sociedad, así como de las formas de imponer, negociar o mantener una situación privilegiada” (Cascante, 2014).

Para realizar el estudio desde esta perspectiva, se hizo un análisis exhaustivo de fuentes primarias (estadísticas judiciales, artículos periodísticos y documentos de la Asamblea Legislativa, Archivos Nacionales de Costa Rica y otras instituciones) y como fuentes secundarias se consultaron las investigaciones sobre el Poder Judicial realizadas hasta la fecha en el país.

La investigación enfrentó principalmente dos problemas metodológicos que deben ser mencionados, a fin de poder mejorar la calidad de la información disponible para futuros estudios. Por un lado, la dificultad para acceder a los expedientes de las y los magistrados impidió realizar una caracterización (análisis prosopográfico) del gobierno judicial, lo cual habría permitido precisar sus relaciones políticas con los otros actores del sistema político. Por otro lado, las estadísticas del Poder Judicial no están completas ni tampoco son congruentes para una gran parte del período analizado.

Agenda de investigación

Si bien este capítulo no presenta una investigación exhaustiva sobre la historia del Poder Judicial, sí arroja luz sobre los procesos políticos, sociales y económicos que fueron configurando la institucionalidad judicial costarricense. El estudio base aquí utilizado (Cascante, 2014) realizó una importante sistematización de evidencia empírica, sobre todo el siglo XX. Sus resultados, disponibles como anexo a ese trabajo, deben motivar nuevos estudios que amplíen los hallazgos aquí publicados, desarrollen otras líneas de investigación, o bien continúen con un análisis social y político de la evolución del Poder Judicial a inicios del siglo XXI. La complejidad del tema de la independencia judicial demanda continuidad en el esfuerzo de sistematización de las fuentes de datos y, en especial, la reconstrucción de las estadísticas judiciales que presentan incongruencias y problemas de fragmentación. El acceso a información completa permitiría, por ejemplo, profundizar en la relación entre los procesos aquí descritos (mayor financiamiento, expansión geográfica, perfil de los magistrados, profesionalización de la judicatura) y la calidad de la administración de la justicia en el país.

Insumos

El insumo principal de este capítulo es el *Estudio histórico del Poder Judicial en el marco del proceso de democratización de Costa Rica (1900-1990)*, de Carlos Cascante.

Como insumos secundarios se utilizaron la ponencia *Evolución de los mecanismos de nombramiento de magistrados*, de Juan Manuel Muñoz, y la nota técnica *Profesionalización de la judicatura*, de Marco Feoli.

Créditos

Borrador del capítulo: Amelia Brenes.

Edición técnica: Evelyn Villarreal.

Revisión de datos: Obryan Poyser y Emilio Solana.

Ilustraciones: Obryan Poyser.

Asistentes de investigación:

Krystel Blanco y Mónica Lara.

Lectores críticos: Víctor Hugo Acuña, Fabrice Lehoucq y Ana Cecilia Román.

Participantes en el taller de consulta: Rocío Aguilar, Alfredo Chirino, María Lourdes Echandí, Alejandro Fernández, Cathalina García, Armando González, Daniel González, Nancy Hernández, Julio Jurado, Alejandra Mora, Elizabeth Odio, Rodolfo Romero, Constantino Urcuyo y Zarella Villanueva.

Capítulo 3

Los veinte años de reformas en el Poder Judicial

3

Síntesis de hallazgos y desafíos

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

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

La segunda ola, que inició entre 2000 y 2002, tuvo como hitos el Primer Plan Quinquenal del Poder Judicial, que inauguró un sistema de planificación plurianual para todos los organismos que integran ese conglomerado institucional y, luego, el segundo préstamo Corte-BID. Cabe aclarar, sin embargo, que ni esta ni la anterior ola reformista se desarrollaron exclusivamente bajo el marco de los préstamos Corte-BID. En esta fase las reformas enfatizaron en temas relacionados con el acceso a la justicia, específicamente con la inclusión de la perspectiva de género, así como en la ampliación de los objetivos de la ola anterior: la modernización de la gestión se expandió a los órganos auxiliares, se implementó la reforma penal y, como consecuencia de esto último, se concentraron importantes esfuerzos para introducir la oralidad¹ en todo el proceso judicial, que hasta ese momento en buena medida se había limitado a la etapa de juicio. Los actores principales de esta fase fueron la Presidencia de la Corte y la Unidad Ejecutora del segundo préstamo Corte-BID.

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

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

Vistas en conjunto, cada ola tuvo sus propias características y sus propios objetivos, pero también heredó los problemas no resueltos en la fase anterior, lo cual complicó la gestión del proceso de cambio. Por este motivo, la tercera ola en particular tiene un perfil más diluido: no solo ha planteado nuevos temas, sino que simultáneamente ha tenido que lidiar con los asuntos de las dos olas anteriores. Además cabe señalar que, si bien todos estos esfuerzos contaron con apoyo internacional, las reformas acometidas trascendieron los ciclos de los proyectos auspiciados por donantes o préstamos externos. Su principal impulso provino de actores del Poder Judicial, que instrumentalizaron esas contribuciones para que fueran consonantes con los objetivos planteados desde lo interno.

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

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

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

Aporte del capítulo

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

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

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

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

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

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

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

● Hallazgos relevantes

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

CAPÍTULO 3

Los veinte años de reformas en el Poder Judicial

► Índice sumario

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

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

Justificación

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

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

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

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

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

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

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

Conceptos básicos

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

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

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

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

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

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

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

La sistematización de las reformas judiciales efectuadas en Costa Rica ha llevado a distinguir “olas reformistas²”, para agrupar analíticamente conjuntos de transfor-

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

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

Contexto

En esta sección se presenta el contexto inmediato de la reforma judicial, es decir, la evolución de las principales capacidades institucionales³ durante el período de estudio, dejando momentáneamente de lado la tarea de determinar si los cambios fueron causa o consecuencia de la modernización. Se trata, pues, de la plataforma material sobre la cual se implementaron las reformas que se describirán en el siguiente apartado.

Ampliación del presupuesto judicial

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

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

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

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

Debe recordarse que desde 1957 existe la disposición de asignar al Poder Judicial un mínimo de un 6% de la estimación de ingresos ordinarios o corrientes⁴ del Presupuesto Nacional (artículo 177 de la Constitución Política). Sin embargo, en la década de los noventa este mandato se incumplió; no fue sino hasta 1999 que se empezó a asignar de manera estable el porcentaje establecido e incluso a partir de 2009 se ha superado el 8% de los ingresos corrientes.

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

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

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

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

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

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

Este incremento también se evidencia en el indicador de gasto judicial por habitante⁵, cuyo monto aumentó tres veces con respecto a 1990 y dos veces más en el costo por caso terminado, ambos en términos reales (véase más adelante la sección “Fronteras de la modernización judicial”).

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

Extensión de la infraestructura institucional

Además de la ampliación presupuestaria, en el período de la reforma hubo una notable expansión en la cobertura geográfica de los servicios judiciales⁶. El número de oficinas en el territorio nacional pasó de 245 en 1995, a 308 en 2012, de las cuales 274 son despachos de primera instancia, es decir, la puerta de entrada al sistema. Este crecimiento se tradujo en una mayor presencia en todas las provincias, especialmente en Alajuela, mientras que en Heredia se registra la menor proporción de oficinas por habitantes. La apertura de despachos ha mantenido un patrón similar al del aumento de la población, tal como ya se comentó en el capítulo 2. El Poder Judicial utiliza una distribución territorial por circuitos, y en 2013 contaba con quince de ellos. Una menor cantidad de habitantes por oficina en todas las provincias (excepto en Heredia) constituye –en principio– un indicador positivo, pues significaría que existe menos saturación de la demanda por servicios (gráfico 3.4).

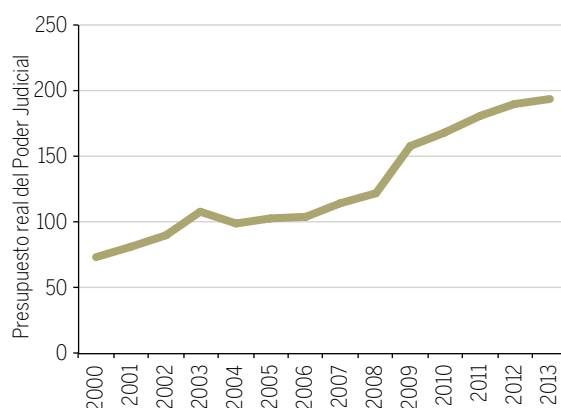
⁵ Este indicador se obtiene de dividir el presupuesto total del Poder Judicial entre la población del país.

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

Gráfico 3.1

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

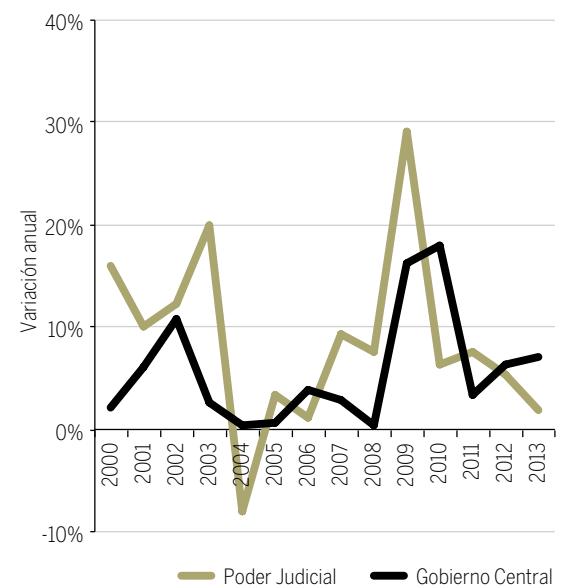
(miles de millones de colones constantes, base 2006=100)



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

Gráfico 3.2

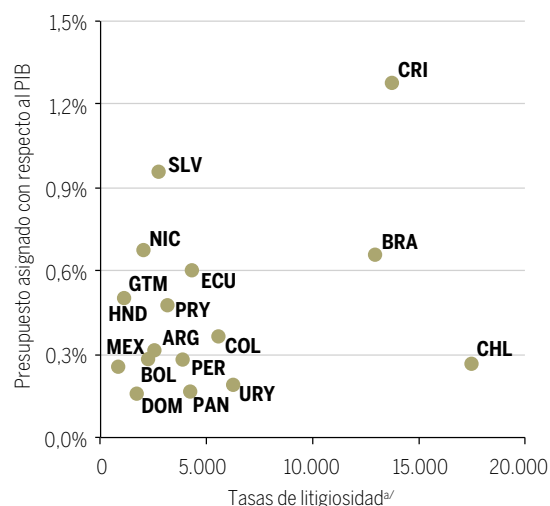
Variación anual del presupuesto real asignado al Poder Judicial y del gasto corriente real del Gobierno Central. 2000-2013



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

Gráfico 3.3

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



a/ Asuntos ingresados por cada 1.000 habitantes.

Fuente: Elaboración propia con datos de Comjib, 2012.

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

Desde 1990, los principales proyectos de infraestructura se han dedicado a mejorar las sedes de cada circuito, donde se concentran varias dependencias y funciones, en concordancia con el modelo de servicios comunes⁷. Entre las construcciones más importantes destacan el Segundo Circuito Judicial de San José, ubicado en el cantón de Goicochea, la Ciudad Judicial en San Joaquín de Flores, Heredia (que comprende la Escuela Judicial, el Archivo Judicial, el Laboratorio de Ciencias Forenses y el Departamento de Medicina Legal) y los tribunales de justicia de Heredia, Guápiles, Limón (ampliación) y Turrialba.

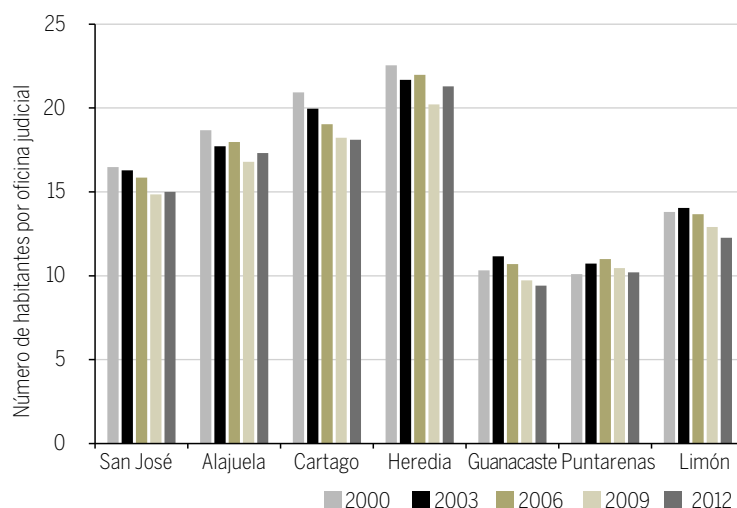
Cabe resaltar que con estas obras no solo se buscaba mejorar la infraestructura, sino además crear espacios idóneos para la implementación del modelo propuesto

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

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

Gráfico 3.4

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



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

en 1998, con la Ley de Reorganización Judicial (como se verá más adelante, en el apartado sobre la primera ola reformista). También influyó la aprobación de las leyes 7600 (1996) y 7935 (1999) que exigen la eliminación de barreras físicas para la libre circulación de personas discapacitadas o adultas mayores en todos los establecimientos públicos⁸.

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

Aumento del personal

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

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

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

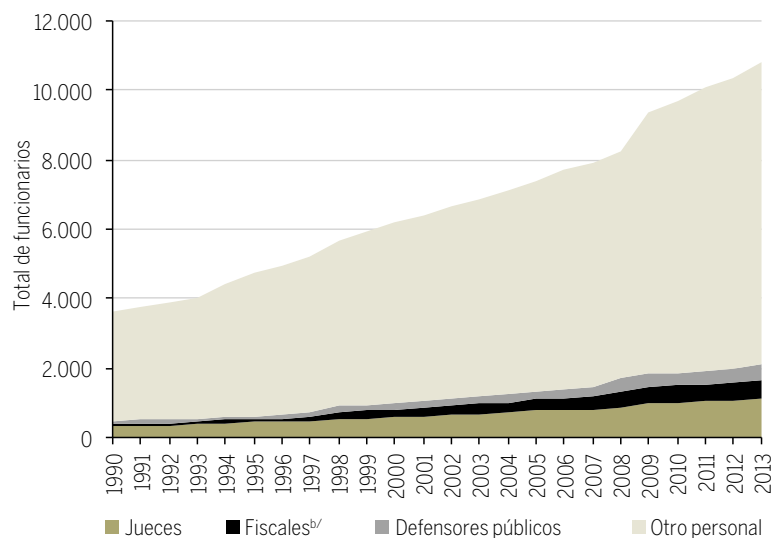
Diversidad de usuarios

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

determinante para conocer las necesidades particulares de las personas y tomar previsiones para satisfacerlas. Sin embargo, hasta la fecha de redacción de este Informe el Poder Judicial no tenía información suficiente para responder esta pregunta. Por esta razón, se llevó a cabo un muestreo de 1.881 expedientes de seis materias jurisdiccionales, con el fin de aproximar una tipología de usuarios (véase la sección “Metodología”). El principal llamado de atención es que se encontraron vacíos de información que impiden conocer con certeza el perfil de las personas atendidas por el Poder Judicial. Por ejemplo, el 73% de los expedientes revisados no registra el nivel educativo de los involucrados, el 70% no consigna el lugar de trabajo y el 58% no tiene la dirección exacta⁹. Pese a estos faltantes, las variables básicas de sexo, edad, estado civil, ocupación y cantón sí constan en la gran mayoría de los casos, con lo cual se logró el objetivo de construir una tipología de usuarios.

Gráfico 3.5

Número de plazas en el Poder Judicial^{a/}. 1990-2013



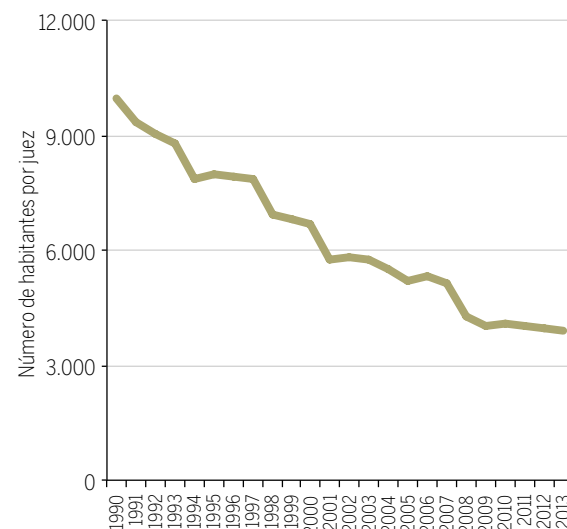
a/ En el período 1990-1997 se consideraron como jueces las plazas de alcalde y actuario. En los años 2001 a 2003 el resultado no incluye las plazas extraordinarias de juez. Dentro del grupo de plazas extraordinarias hay 827 que se concedieron en el 2008 al Programa de Seguridad Ciudadana, de las cuales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

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

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

Gráfico 3.6

Evolución del número de habitantes por juez. 1990-2013



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

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

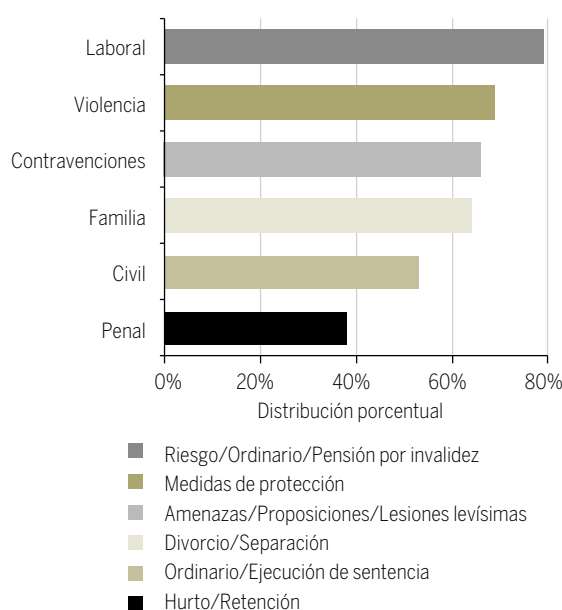
El ejercicio realizado permitió distinguir cuatro perfiles socioeconómicos de usuarios que varían según la jurisdicción. En las materias penal, laboral y contravencional hay más diversidad, pero prevalecen los hombres y los trabajadores de baja calificación. En las materias restantes sí hay grupos más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

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

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

Gráfico 3.7

Composición de las demandas, según materia. 2012



Fuente: Mazzei, 2014.

Cuadro 3.1

Perfiles de usuarios del Poder Judicial, según materia. 2012

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

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

Contexto inmediato del Poder Judicial en el sector justicia

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

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

De esta manera, antes de que el Poder Judicial iniciara un proceso sistemático de cambios en su organización, ya el sector institucional al que pertenece había experimentado transformaciones con la creación de nuevas entidades y el rediseño de las ya existentes. Aunque el análisis pormenorizado de este sector supera los objetivos de esta investigación¹⁰, en el siguiente apartado sí se profundiza en el surgimiento de la Sala Constitucional, por ser una de las innovaciones más relevantes en el sector justicia, que más adelante ayudará a comprender mejor algunos de los alcances de la reforma judicial.

La Sala Constitucional y los orígenes de la reforma judicial

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

PARA MÁS
INFORMACIÓN SOBRE

FUNCIONAMIENTO DE LA SALA CONSTITUCIONAL DESDE 1990

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

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

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

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

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

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

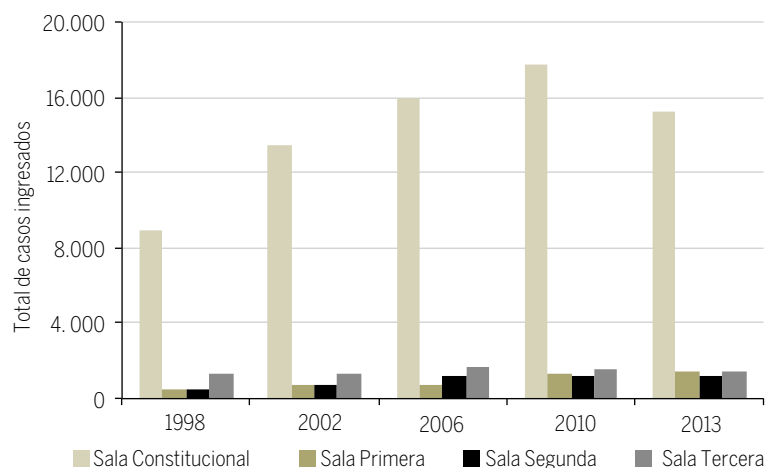
La segunda área en la que es evidente el impacto de la Sala Constitucional tiene que ver con el considerable aumento de plazas y recursos que ha tenido esa jurisdicción a lo largo de sus veinticinco años de existencia. En 2013 contaba con 136 funcionarios: siete magistrados y magistradas, 58 letrados, siete secretarías ejecutivas, un secretario de Sala, una administradora de Sala, un experto en Informática, un chofer para emergencias y personal de apoyo. Cada magistrado trabaja con seis letrados. Su estructura organizativa incluye las siguientes instancias: Oficina de Prensa, Oficina de Admisibilidad de Acciones y Consultas, Oficina de Admisibilidad de Hábeas Corpus y Amparos, Centro de Información y Jurisprudencia Constitucional¹¹, Oficina de Administración y Oficina de Notificaciones. La Sala Tercera, que es la segunda con más personal, tiene 55 funcionarios, es decir, menos de la mitad. Por su parte, las salas Primera y Segunda cuentan con 43 y 34 colaboradores, respectivamente (gráfico 3.10).

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

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

Gráfico 3.8

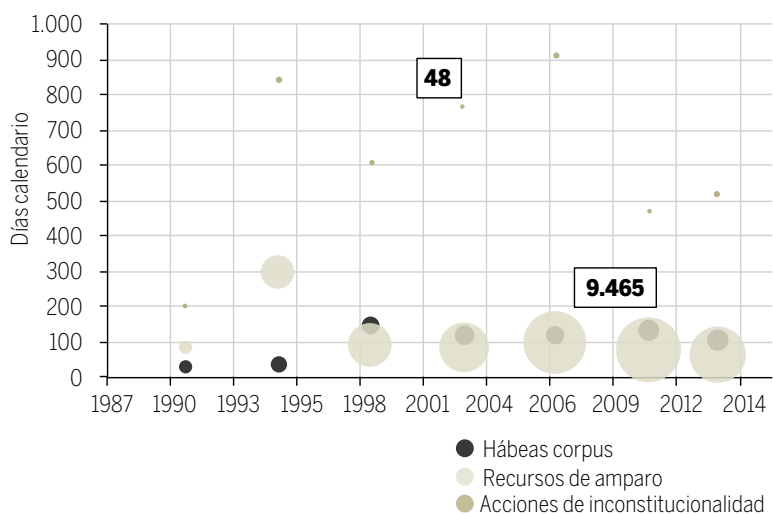
Casos ingresados a las salas del Poder Judicial. 1998-2013



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

Gráfico 3.9

Duración promedio de los recursos resueltos en la Sala Constitucional por el fondo con o sin lugar según tipo de asunto^{a/}. 1990-2013

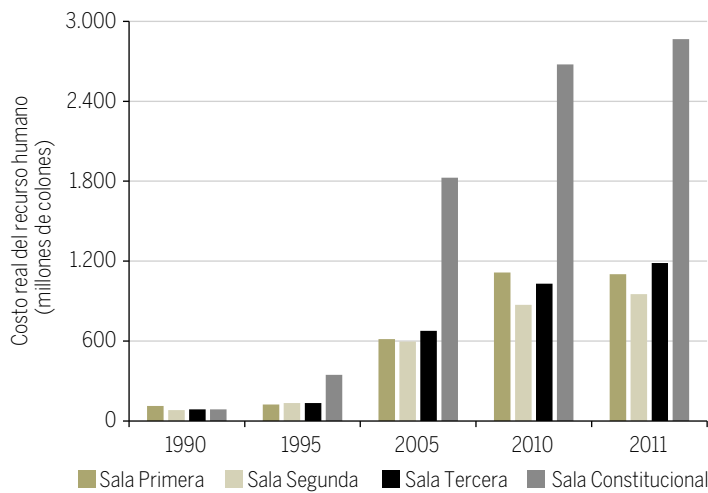


a/ El tamaño de los círculos muestra la proporción de recursos resueltos; las etiquetas indican las cantidades mínima y máxima registradas.

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

► Gráfico 3.10

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



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

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

Si bien la jurisdicción constitucional no varió las competencias de otras salas, en algunos casos sí afectó su funcionamiento. Por ejemplo, durante un tiempo la Sala Tercera vio incrementado su volumen de trabajo al tener que resolver las consultas preceptivas en todos los asuntos en que se alegara violación del debido proceso¹². Asimismo, a raíz de la promulgación del Código Procesal Contencioso Administrativo, la Sala ha señalado que las querrelas contra la Administración Pública no son de su competencia. Esta parece ser la razón por la cual en los últimos cinco años se registra un leve descenso en el ingreso de asuntos a la Sala Constitucional y un aumento en la Sala Primera.

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

Resultados de la investigación

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

Las olas reformistas en el Poder Judicial

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

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

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

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

▮ Cuadro 3.2

Olas reformistas del Poder Judicial

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

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

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

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

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

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

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

Más recientemente están surgiendo nuevos temas, como la participación de la sociedad civil, la cooperación horizontal con otras agencias del Estado y, desde el escenario internacional, el concepto de gobierno abierto judicial¹³.

Vistas en conjunto, cada ola tuvo sus propias características y sus propios objetivos, pero también heredó los problemas no resueltos en la fase anterior, lo cual complicó la gestión del proceso de cambio (diagrama 3.1). Por este motivo la tercera ola, en particular, ha tenido un perfil más difuso. Además cabe señalar que, si bien todos estos esfuerzos contaron con apoyo internacional, las reformas acometidas trascendieron los ciclos de los proyectos auspiciados por donantes o préstamos externos. Su principal impulso provino de actores del Poder Judicial, que instrumentalizaron esas contribuciones para que fueran consonantes con los objetivos planteados desde lo interno.

Importancia de la cooperación internacional

En muchos países de América Latina la cooperación internacional fue clave para el financiamiento de los proyectos de reforma judicial¹⁴. Sin embargo, en Costa Rica no tuvo los propósitos, alcances y contenidos que

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

Dicho lo anterior, es difícil precisar la influencia real que ejercieron los organismos externos en Costa Rica. Para profundizar en este tema fue necesario recurrir a memorias institucionales y a entrevistas con personas que se desempeñaban como funcionarios judiciales en esa época. Se sabe que la participación de las agencias internacionales comenzó en la década de los ochenta, pero la información no está bien documentada. En aquel momento fundamentalmente se recibió ayuda de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid, por su sigla en inglés, o AID) para la contratación de consultores durante el proceso de organización de la Sala Constitucional, en 1989 (E¹⁵: Jones, 2014). También se firmó el “Justice Sector Improvement Project-II” en 1993. Varios proyectos auspiciados por esta agencia han continuado a lo largo del período de estudio de este capítulo, a través de la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (Conamaj). Por otro lado, el PNUD financió el Primer Congreso de la Administración de Justicia y el proceso de consulta asociado a este.

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

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

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

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

15 Las referencias que aparecen anteceditas por la letra “E” corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe. La información respectiva se presenta en la sección “Entrevistas y comunicaciones personales” de la bibliografía de este capítulo.

Diagrama 3.1

Cronología de hitos de las reformas judiciales

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

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

- Primera ola
- Segunda ola
- Tercera ola

por ejemplo, con la creación de la Sala Constitucional (1989) y de la Escuela Judicial, así como con la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley de Carrera Judicial (ambas de 1993). Asimismo, en 1985 Usaid había apoyado la creación de la Conamaj¹⁶.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁷ Los resultados de la Cejib pueden consultarse en <http://www.cumbrejudicial.org/web/guest/resultados_de_cumbre>.

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

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

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

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

El marco legal de la “reforma judicial”

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

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

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

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

La carrera judicial

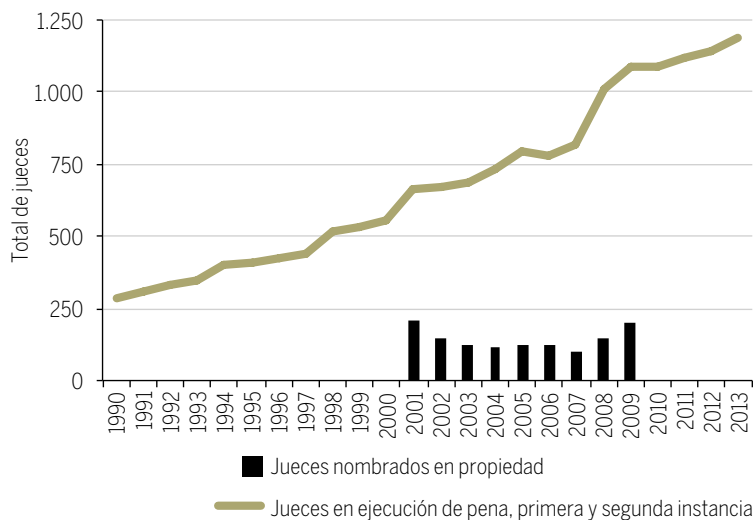
Según se lee en su artículo 66, la Ley de Carrera Judicial tuvo el propósito de regular, por medio del concurso de antecedentes y de oposición, el ingreso, los traslados y los ascensos de los funcionarios que administran justicia, desde los cargos de menor rango hasta los de más alta jerarquía (con excepción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

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

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

Gráfico 3.11

Número de jueces en ejecución de pena en primera y segunda instancia y jueces nombrados en propiedad. 1990-2013^{a/}



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

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

Desde su reglamentación, se han reportado notables avances en la aplicación de la Ley de Carrera Judicial. Entre 2000 y 2009 se nombró a 1.285 jueces mediante el procedimiento de concurso y oposiciones (gráfico 3.11). El 44% correspondió a plazas de juez 1¹⁸, cuya distribución por materia tiene una marcada concentración en jueces mixtos y penales (70% de las plazas; PEN, 2011a).

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

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

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

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

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

Un tema pendiente de revisión es la calidad de la formación que brindan las facultades de Derecho del país. Al recibir oferentes en sus procesos de reclutamiento, el Poder Judicial no aplica ningún tipo de filtro según la universidad, ni tampoco exige requisitos que garanticen la calidad de las casas de enseñanza, como por ejemplo la acreditación de sus carreras¹⁹, pues ello podría generar un trato discriminatorio y, por ende, inconstitucional. En cualquier caso, dado que, como señala Pásara (2013), “la mayoría de autores que han examinado el tema desde la perspectiva del funcionamiento de la justicia, creen advertir que la actual carencia de calidad de la enseñanza del derecho corresponde a un deterioro, que se halla ligado a la masificación en las universidades públicas y el surgimiento desbocado de numerosas universidades privadas”, se plantea el problema del control de la calidad de los graduados y la entidad a la que le corresponde ejercerlo (recuadro 3.1).

Modernización de los despachos

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

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

Recuadro 3.1

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

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

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

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

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

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

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

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

▮ Cuadro 3.3

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

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

a/ Suma de 16 universidad privadas.

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

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

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

Propuestas para desconcentrar la cúpula judicial

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

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

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

Otra de las funciones del Consejo Superior es el nombramiento de los jueces de primera instancia. Los exámenes de oposición de las y los aspirantes están a cargo del Consejo de la Judicatura²¹, el cual mantiene un registro de los resultados y, cada vez que se requiere, envía a la Corte Suprema o al Consejo Superior²² ternas con candidatos para ocupar una vacante. La inclusión de las

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

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

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

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

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

Las bases institucionales para la resolución alterna de conflictos

El tema de la resolución alterna de conflictos (RAC) recibió un fuerte impulso en el marco del convenio Poder Judicial-Usaid y en los dos Congresos de la Administración de Justicia, especialmente en el último, que se realizó en 1995 con el título “Medios alternativos para la resolución de conflictos”. El propósito de este modelo es que las partes de un conflicto se involucren e intervengan de manera directa en su resolución y, como efecto indirecto, disminuya la cantidad de asuntos que se ventilan mediante el proceso judicial tradicional. A diferencia de otros países, en Costa Rica el tema fue promovido desde un principio por el Poder Judicial, al que luego se sumaron el Ministerio de Justicia y el sector privado²³.

En 1993 la Corte creó el Programa de Resolución Alterna de Conflictos²⁴, que se implementó con el apoyo

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

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

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

▮ Cuadro 3.4

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

que de los veinticinco indicadores de gestión que se propuso evaluar, once no contaban con información para efectuar un diagnóstico. Entre los avances reportados destacan: disminución del costo promedio de las causas terminada²⁵, reducción en la tasa de congestión en los tribunales (de 42% en 1998 a 30% en 2002) y aumentos en la cobertura de las oficinas, la cantidad de jueces y el número de abogados por habitante. El peor resultado, aunque con diferencias entre circuitos judiciales, fue el del indicador de prontitud de la justicia, el cual fue medido a través de una encuesta de percepción.

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

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

▮ Cuadro 3.5

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La reforma penal y el fortalecimiento de los órganos auxiliares

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

La reforma penal se concentró en tres áreas: los órganos auxiliares, la oralidad y los mecanismos de RAC. El nuevo modelo sustrajo la potestad que tenían los jueces para investigar los asuntos que tramitaban y la trasladó al Ministerio Público²⁶. Para ello se requirió fortalecer las capacidades del Ministerio Público, el OIJ (incluyendo el Laboratorio de Ciencias Forenses y el Departamento de Medicina Legal) y la Defensa Pública. Por ejemplo, se elevó la categoría jurídica del Fiscal General, y en pocos años más que se duplicó la cantidad de fiscales del país, al pasar de 95 en 1996, a 221 en 1999. De hecho, la mayor parte del segundo préstamo Corte-BID se destinó a los órganos auxiliares de justicia, a diferencia del primero. Recuérdese que estos organismos reciben entre un 40% y un 45% del presupuesto anual del Poder Judicial (cuadro 3.6).

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

► Cuadro 3.6

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

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

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

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

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

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

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

Una tarea central para el logro de estos objetivos fue la implementación de la oralidad²⁷, que había sido contemplada en la Ley de Reorganización Judicial vigente desde 1998, pero requería ajustes en términos de capacitación y dotación de equipos. Ante la lentitud de los procesos judiciales, la oralidad se vio como una opción para acelerar el trámite de los casos. Pero, más allá de la reducción de los tiempos, los juicios orales abrían la posibilidad de facilitar a la ciudadanía el ejercicio de su derecho a conocer y ejercer control sobre la actividad de los jueces y los tribunales, con lo que, simultáneamente, crecería el prestigio de estos.

Antes de que otros países latinoamericanos llevaran a cabo reformas penales, Costa Rica aplicaba la figura de la oralidad en la fase de juicio, por lo que puede decirse que al entrar en vigencia la norma de 1998 ya había camino recorrido. Sin embargo, hoy se sabe que el cambio era mucho más complejo, en términos de preparación del recurso humano, dotación de la tecnología requerida e inducción de los usuarios²⁸.

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

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

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

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

La iniciativa se ha venido ejecutando desde entonces y hasta el 2014 se había implementado en ocho despachos penales, cuatro agrarios, uno laboral y uno administrativo disciplinario. Sin embargo, según han manifestado autoridades vinculadas al tema, por ahora no es posible realizar una evaluación de su impacto²⁹. Un informe interno elaborado por la Dirección de Planificación reportó un descenso significativo del circulante y una mejora en la percepción de los usuarios sobre el servicio brindado, pero también encontró asuntos no resueltos en lo que concierne a la publicidad y disponibilidad de la sentencia oral, el uso de tecnologías de información y la falta de aplicación de la oralidad en todas las instancias (Muñoz, 2014). Se requiere un análisis sobre la sostenibilidad de este procedimiento, dado que los despachos rediseñados recibieron apoyo adicional en recurso humano, tanto profesional como auxiliar, durante y después del proceso de cambio. Tal crecimiento no es viable para la totalidad de oficinas, sobre todo en términos presupuestarios inmediatos o de mediano plazo.

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

víctimas, testigos y otros sujetos intervinientes en el proceso penal. Si bien es cierto que la promesa de celeridad se ha cumplido, pues los procesos tramitados por esta vía se resuelven en un plazo promedio de tres meses (véase el capítulo 4), se han presentado efectos no deseados. En primer lugar, la rapidez con que se juzgan los casos ha motivado consultas y recursos de constitucionalidad por la violación de los principios del debido proceso. En segundo lugar, se ha generado un mayor hacinamiento en las cárceles, que ya estaban saturadas antes de que se creara este procedimiento. Y en tercer lugar, se ha denunciado la imposición de sanciones excesiva en delitos de poca trascendencia (por ejemplo, robo de productos en supermercados), que usualmente afectan a las personas más vulnerables de la sociedad³⁰.

Capacidad gerencial y tecnologías

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

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

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

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

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

► Cuadro 3.7

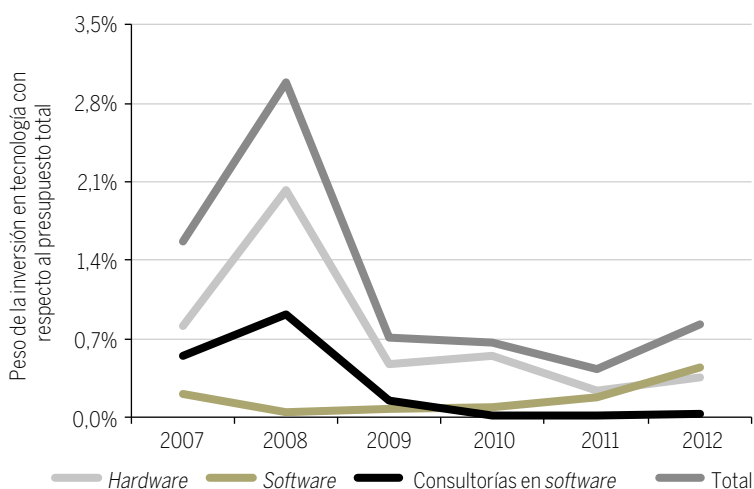
Sinopsis de Planes Quinquenales del Poder Judicial. 2000-2018

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

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

► Gráfico 3.12

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



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

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

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

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

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

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

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

Acceso a la justicia: mujeres

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

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

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

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

Fin de la segunda ola y la proliferación de comisiones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Transparencia y apertura

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

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

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

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

Evaluación del desempeño: el reto pendiente

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

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

En el mismo año se creó el Sistema Nacional de Calidad y Acreditación para la Justicia (Sinca-Justicia), mediante el cual se busca desarrollar un modelo adecuado a las especificidades de cada despacho, que permita mejorar la gestión e implementar herramientas de seguimiento a partir de indicadores de gestión. El Sistema opera bajo la supervisión de la Comisión Nacional del Sinca-Justicia³², según lo dispuesto por el decreto ejecutivo 35839-MP-J. A partir de 2011, las acciones en este ámbito se coordinan a través del Centro de Gestión de Calidad (Cegeca), del Poder Judicial.

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

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

Acceso ampliado a la justicia

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

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

que incluye protocolos de atención, servicios de traducción en Lesco y construcción de instalaciones amigables, entre otras medidas³³.

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

Fronteras de la modernización judicial

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

Pocos cambios en la estructura de toma de decisiones

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

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

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

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

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

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

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

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

► Cuadro 3.8

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

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

a/ Se muestra el valor máximo de la aproximación.

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

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

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

Las comisiones como mecanismos alternos de poder

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

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

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

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

Falta de mecanismos de evaluación

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

► Cuadro 3.9

Comisiones en las que participan miembros del Consejo Superior, según miembro responsable^{a/}. 2008-2012

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

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

Fuente: Elaboración propia con base en resoluciones del Consejo Superior.

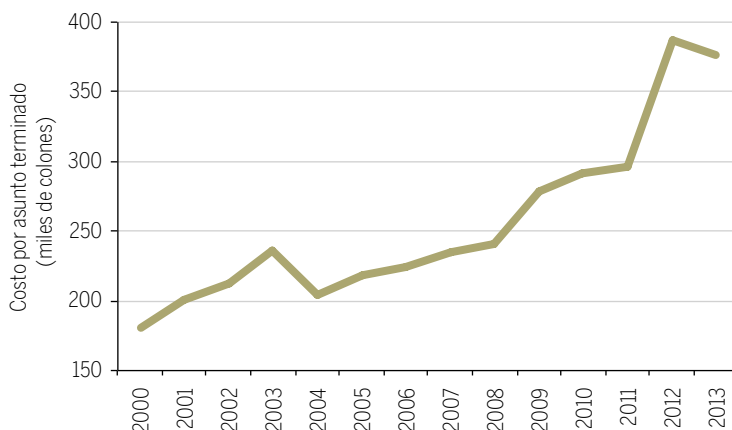
La mayoría de los programas creados en el contexto de la reforma utiliza como indicadores de éxito la realización de eventos, número de personas capacitadas, instalación de sistemas informáticos, elaboración de protocolos o documentos y contratación de bienes y servicios. Sin embargo, no es posible establecer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

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

► Gráfico 3.13

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

(base 2006=100)



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

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

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

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

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

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

► Cuadro 3.10

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

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

a/ Se muestra el valor máximo de la aproximación.

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

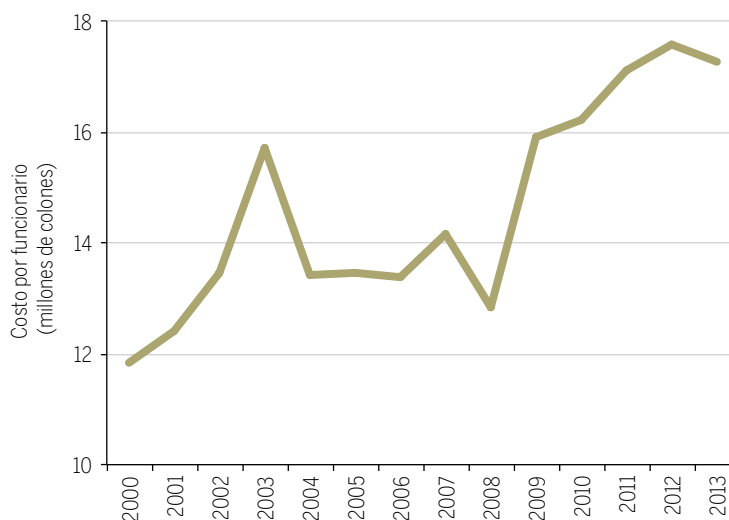
sostenida disminución de la confianza ciudadana en el Poder Judicial: mientras en 2004 el 62% de los encuestados decía confiar algo o mucho en la Corte Suprema, la proporción se redujo a 47% en 2012. En la última medición (2014) el indicador mejoró, pues ascendió al 52%, pero siguió sin recuperar sus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

Para explorar más a fondo los factores que influyen en el grado de confianza en la Corte Suprema se realizó un análisis de regresión logística³⁵. Las personas que perciben una mayor inseguridad en el país y las que han sido víctimas de corrupción son las más desconfiadas. Por el contrario, quienes más confían en el presidente de turno y los ciudadanos de mayor edad son los que tienen más confianza en la institución (gráfico 3.16). Desde el

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

► Gráfico 3.14

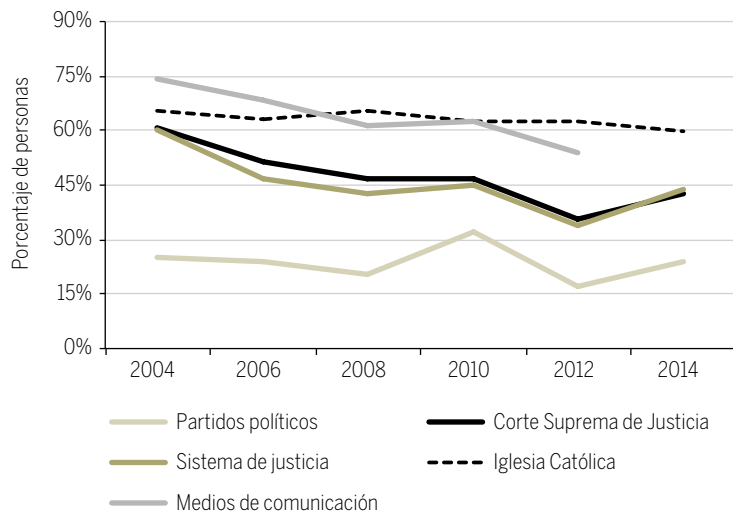
Costo real por funcionario del Poder Judicial. 2000-2013 (base 2006=100)



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

Gráfico 3.15

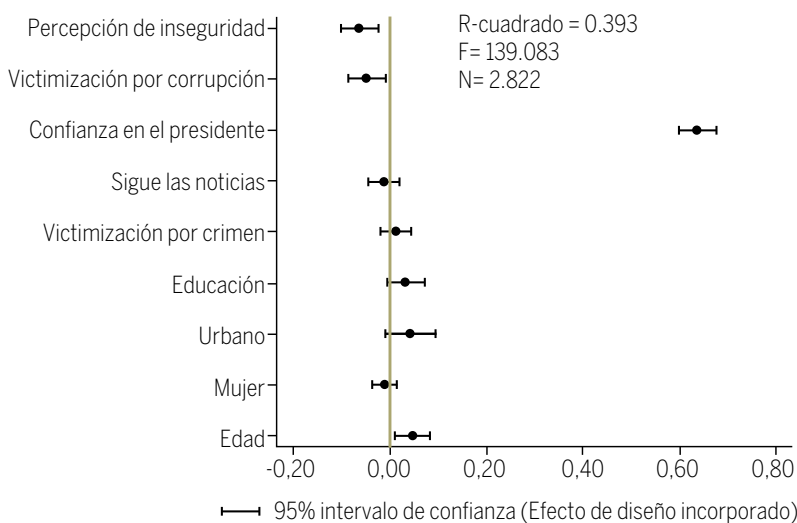
Personas que confían algo o mucho en la Corte Suprema de Justicia, la Iglesia Católica y los partidos políticos. 2004-2014



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

Gráfico 3.16

Regresión logística para la confianza en el Poder Judicial^{a/}. 2010-2012



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

Fuente: Elaboración propia con datos Lapop.

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

Indicadores de gestión: retraso judicial

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

Considerando estas limitaciones, los resultados que se derivan de los datos de duración son mixtos y varían no solo por materia, sino también por despacho, y muestran comportamientos erráticos en las dos últimas décadas, es decir, los logros en reducciones de tiempo no siempre son sostenidos y pueden revertirse de un año a otro³⁶.

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

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

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

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

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

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

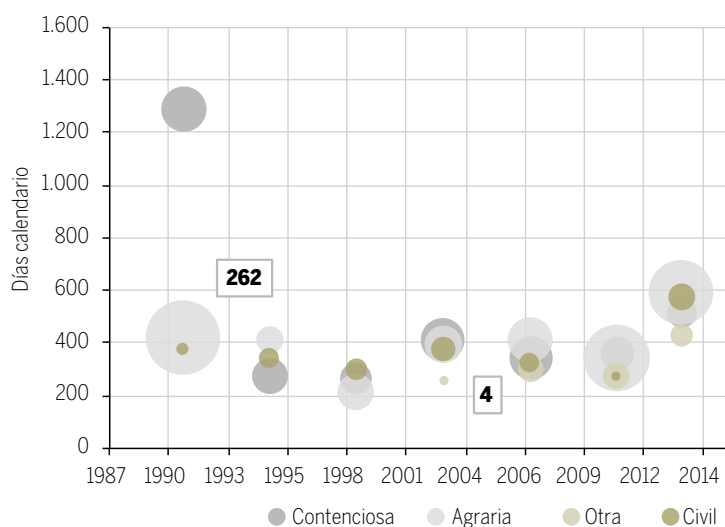
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

DURACIÓN DE LOS PROCESOS DESDE 1990

véase Solana, 2012, 2013 y 2014a, y el Compendio Estadístico del *Vigésimo Informe Estado de la Nación*, en www.estadonacion.or.cr

Gráfico 3.17

Duración promedio de los recursos de casación resueltos en la Sala Primera por el fondo con y sin lugar, según materia^{a/}. 1990-2013

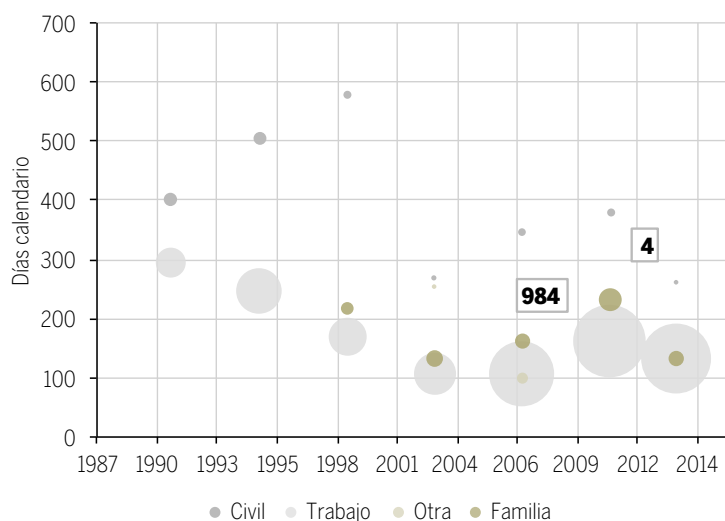


a/ El tamaño de los círculos muestra el número de recursos resueltos, las etiquetas evidencian la cantidad mínima y máxima de estos.

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

Gráfico 3.18

Duración promedio de los recursos de casación resueltos en la Sala Segunda por el fondo con y sin lugar según materia^{a/}. 1990-2013

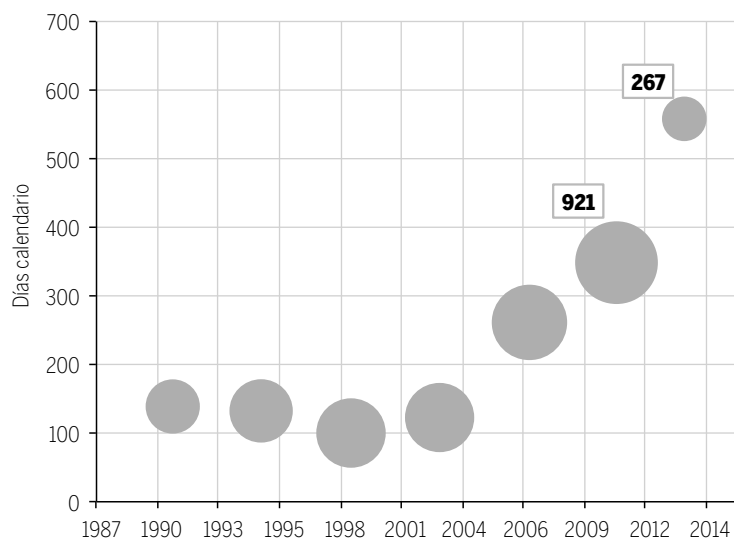


a/ El tamaño de los círculos muestra el número de recursos resueltos, las etiquetas evidencian la cantidad mínima y máxima de estos.

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

► Gráfico 3.19

Duración promedio de los recursos de casación resueltos en la Sala Tercera por el fondo, con y sin lugar en materia penal^{a/}. 1990-2013



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

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

► Cuadro 3.11

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

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

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

▮ Recuadro 3.2

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

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

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

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

Por su parte, la Sala Constitucional se ha pronunciado sobre el concepto de “término razonable”, definiéndolo como aquel plazo mayor o igual al establecido por ley dentro del cual se debe resolver la petición, sin que signifique incumplimiento de la justicia pronta y cumplida³⁷.

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

firme y ese tribunal pueda evaluar todas las circunstancias del caso³⁸. Sus argumentos para delimitar de este modo la admisibilidad del recurso de amparo y, con ello, cambiar la línea jurisprudencial seguida hasta ese momento, son los siguientes:

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

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

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

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

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

Metodología

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Metodología para la elaboración de perfiles de usuarios

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

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

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

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

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

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

Agenda de investigación a futuro

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

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

■ Insumos

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

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

■ Créditos

Borrador del capítulo: Evelyn Villarreal.

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

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

Ilustraciones: Obryan Poyser.

Corrección y revisión de cifras:

Obryan Poyser y Emilio Solana.

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

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

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

Capítulo 4

Tutela efectiva de derechos en materia penal

4

Síntesis de hallazgos y desafíos

Una denuncia por un supuesto delito interpuesta en el Poder Judicial puede tener al menos trece formas de resolución, según sean sus características. La salida más frecuente es la desestimación y el archivo fiscal, que se da en más del 60% de los casos. Esto significa que la mayoría de las denuncias no supera la etapa preparatoria. La sentencia por el fondo es una salida minoritaria, cercana al 15%.

Entre los casos que logran llegar a la etapa de juicio y reciben una sentencia de fondo hay una mayor presencia de ciertos delitos contra la vida, en especial los homicidios. También influyen de manera importante la comparecencia de testigos y la existencia de prueba documental y pericial. Las características sociodemográficas de la víctima o la persona imputada –al menos hasta donde se consigna en los expedientes– no son factores que afectan, de un modo u otro, el grado de avance que alcanza una denuncia penal. Sin embargo, hay una excepción en el caso de los sobreseimientos: cuando la imputada es mujer aumentan las probabilidades de que su caso sea sobreseído.

El proceso judicial, independientemente de la resolución dictada, garantiza la tutela efectiva de derechos en la mayoría de los casos tramitados en materia penal. No obstante, en las dos cohortes analizadas (años 2000 y período 2007 a 2009) se determinó que en cerca de un tercio de los casos hubo debilidades relacionadas con el proceso (prescripción) e incongruencia entre las argumentaciones de cierre y el tipo de fallo emitido. Los expedientes que mostraron estas situaciones se consideran en riesgo de tutela efectiva de derechos, pues dejaron a los involucrados en situaciones de indefensión. Este grupo comparte ciertas características:

- la duración del proceso fue mayor a 650 días (33%) y la mitad de los casos tardó más de seis años y medio,
- se identificó pero no se detuvo al imputado (49%),
- el trámite se realizó en el despacho de San José (42%),
- los resultados fueron interacciones o combinaciones de desestimación en delitos contra la vida (63%), sexuales (80%), contra la familia (56%), contra la propiedad (76%), contra la autoridad pública (65%) y contra la fe pública (38%).

El presente estudio de expedientes y los procesamientos estadísticos aplicados representan la primera aproximación empírica al concepto de tutela efectiva de derechos, o juicio justo. Su aporte consiste en delimitar las áreas problemáticas, caracterizarlas y revisar su evolución en el tiempo. Ese conocimiento se ofrece como punto de partida para la realización de análisis cualitativos en estas áreas, que permitan comprobar si el riesgo detectado se manifiesta en la práctica y, de ser así, identificar sus causas mediante juicios de expertos.

Como insumo para la política judicial, los hallazgos aquí mostrados permitirán focalizar acciones de mejora en ciertos tipos de casos y en ciertos momentos del proceso penal. Además, este trabajo constituye un esfuerzo por aproximar, con indicadores más precisos, la gestión del Poder Judicial, desde un concepto sustantivo de tutela, que alimentará debates más informados sobre su capacidad en el área penal, hasta ahora muy casuísticos o centrados en cifras generales.

Aporte del capítulo

Este capítulo sintetiza los hallazgos de la primera investigación sistemática que se lleva a cabo en Costa Rica sobre el grado en que el Poder Judicial tutela, en la práctica, los derechos de los usuarios de la jurisdicción penal. Para realizarla era necesario conocer todo el proceso seguido por los casos, su secuencia, características y resultados. Debido a que a la fecha no es posible obtener esa información a través de los instrumentos de gestión judicial, se revisó una muestra de 1.550 expedientes cerrados. En cada caso se estudió la tutela efectiva de derechos de las personas involucradas, entendida básicamente como el derecho a obtener, al final del proceso, una resolución que respete el marco de legalidad y sea dictada por una autoridad competente, en los casos que la normativa vigente acredite como admisibles.

Este estudio pretende generar información objetiva y ampliar el debate sobre una de las críticas que con más frecuencia se hacen al Poder Judicial costarricense: el creciente número de denuncias penales que son “cerradas” sin una sentencia. Los medios de comunicación muestran cifras generales de casos entrados versus casos con sentencia como indicios de impunidad y, por tanto, de ausencia de tutela efectiva de derechos. Esta interpretación ignora un principio básico de un Estado democrático de derecho, que es la presunción de inocencia, según la cual una persona acusada solo se considera culpable cuando así se determina por medio de un juicio. El proceso penal existe para garantizar ese principio. Además, no todas las denuncias que ingresan al sistema tienen los méritos para llegar hasta un juicio, y es por ello que se ha definido una serie de terminaciones posibles e igualmente válidas, siempre que durante el proceso se hayan respetado los derechos de las personas implicadas.

Ahora bien, debe indicarse que, aun reconociendo estos principios, no toda resolución judicial garantiza la tutela de derechos. La investigación permitió identificar situaciones que podrían considerarse como de riesgo para la tutela efectiva. Estos casos presentan vulnerabilidades que podrían comprometer el debido proceso.

Con este esfuerzo no se pretende llegar a un índice de tutela efectiva de derechos, pero sí aproximar el volumen de casos en riesgo, expresado en un porcentaje de la muestra, como punto de partida para identificar áreas vulnerables que podrían ser objeto de potenciales intervenciones de la política judicial. En futuros estudios se requeriría complementar los datos cuantitativos de esta investigación con un análisis jurídico de cada sentencia, para determinar en cada caso si se produjo una falla en la tutela de derechos.

Hallazgos relevantes

- ▶ Las diversas medidas alternas no superaron el 2% de los casos terminados.
- ▶ Un 15,2% de los casos de la muestra concluyó con una sentencia penal.
- ▶ El 57,2% de las terminaciones correspondió a sentencias condenatorias.
- ▶ En uno de cada cuatro expedientes se encontraron riesgos para la efectiva tutela de derechos.
- ▶ El 74,0% del riesgo de tutela se concentró en las desestimaciones, un 15,6% en sobreseimientos y un 9,4% en archivo fiscal.
- ▶ En el 69,0% de los casos no se detectaron vulnerabilidades que amenazaran la tutela efectiva de derechos.

CAPÍTULO 4

Tutela efectiva de derechos en materia penal

► Índice sumario

I. JUSTIFICACIÓN **II. CONCEPTOS BÁSICOS** 1. Tutela judicial efectiva de derechos 2. Derecho a una resolución 3. Riesgo de tutela efectiva de derechos **III. CONTEXTO** 1. Un tercio de los casos judiciales es de la materia penal 2. Las desestimaciones se dictan para más de un 48% de los casos penales 3. Duración de los procesos penales solo disminuye en juicios de flagrancia 4. Esfuerzos para reformar la justicia penal **IV. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN** 1. Análisis por etapas del proceso penal a. Mapa de ruta: al menos trece tipos de resolución pueden cerrar un caso penal b. La mayoría de los casos penales no supera la etapa preparatoria c. Factores clave para llegar a juicio: testigos presenciales y prueba documental 2. Identificación de riesgos de tutela efectiva de derechos 3. Uno de cada cuatro casos penales está en riesgo de tutela a. Combinaciones más riesgosas: la desestimación en ciertos tipos de delitos b. Duraciones: finalización de la mitad de los casos riesgosos tarda más de tres años y medio c. Tipología de riesgo de tutela efectiva de derechos **V. METODOLOGÍA** 1. Muestreo de expedientes a. Análisis bivariado b. Regresión logística c. Análisis de supervivencia d. Tipologías de riesgo 2. Expandir la frontera de información 3. Agenda de investigación a futuro

Justificación

Existe un vacío de indicadores sobre el proceso de los asuntos penales, que permitan conocer si el Poder Judicial está garantizando la tutela efectiva de derechos de las personas que acuden a él en busca de sanción para un delito, o para reclamar el cumplimiento de un derecho. Ciertamente se dispone de abundantes datos estadísticos, pero estos no informan acerca de la evolución de los juicios sino, fundamentalmente del flujo, el volumen y la duración de los casos tramitados. Este vacío ha condicionado la discusión sobre el tema, que ha sido casuística, muy general y sin datos sistemáticos.

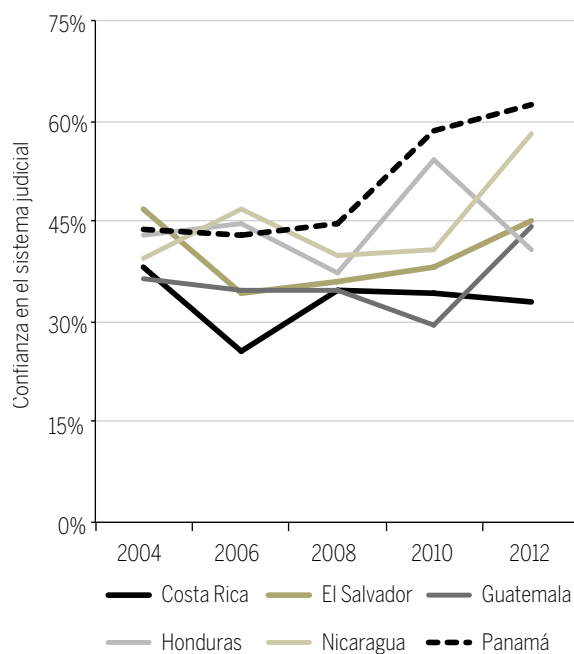
El estudio aborda rigurosamente la crítica ciudadana a la capacidad de resolución del sistema de administración de justicia, en particular en la materia penal, que es la más visible. Desde hace varios años el Poder Judicial enfrenta un reclamo de la opinión pública por su inca-

pacidad de sancionar delitos con celeridad (véase, por ejemplo, Castro, 2010; Arrieta, 2011; CRHoy, 2014). Los medios de comunicación han visibilizado este tema a partir de casos de alto perfil público que han concluido por fallas en el proceso (por ejemplo, prescripciones o errores en la recolección de pruebas, temas que se analizan en el capítulo 9 de este Informe) y no con una resolución condenatoria o absolutoria sobre el fondo del caso. En esa misma línea, con cierta regularidad una firma de abogados publica un Impunómetro, en el cual le atribuye a la institución una baja tasa de sentencias condenatorias con respecto a la entrada total y una duración excesiva de los procesos (Castro, 2010). Asimismo, un artículo de la *Revista Digital de la Maestría en Ciencias Penales* de la UCR analizó las estadísticas judiciales existentes y calculó que la impunidad, o no respuesta del sistema

penal¹, ha fluctuado entre un 31,5% de los casos en 2006, y un 15,7% en 2009, cifra que varía, fundamentalmente, en función de las políticas de persecución y criterios de oportunidad utilizados por el Ministerio Público (Salas, 2012). Con estas mediciones no se busca determinar si en los casos o porcentajes señalados se hizo efectiva la tutela de derechos en el proceso judicial, sino que se juzga con base en los resultados. Por ejemplo, la baja tasa de condenas no es un indicador de fallos en la tutela de derechos, pues existe la posibilidad de que las personas denunciadas sean inocentes.

Gráfico 4.1

Personas que confían algo o mucho en que el sistema judicial castigaría al culpable en caso de ser víctima de robo o asalto. 2004-2012



Fuente: Alfaro, 2014a, con base en la encuesta del *Barómetro de las Américas*, varios años.

Según la encuesta *Barómetro de las Américas*, que desarrollan la Universidad de Vanderbilt y el Programa Estado de la Nación (Alfaro, 2014b), en 2014 la confianza en el sistema de justicia de Costa Rica llegó a su valor más bajo desde que se comenzó a medir este indicador, en 1978. La percepción de garantía de un juicio justo se ha reducido: en la ronda más reciente de la encuesta, solo un 32% de las personas consultadas manifestó que confía en la capacidad del Poder Judicial para sancionar a los culpables de una infracción (gráfico 4.1). Esta cifra coloca al país en el último lugar de Centroamérica. Es preciso indagar si esta percepción obedece o no a problemas relacionados con la tutela efectiva de derechos.

Conceptos básicos

Tutela judicial efectiva de derechos

La tutela judicial efectiva de derechos es el libre acceso de todas las personas al sistema de administración de justicia, para obtener una resolución de fondo ajustada al marco legal vigente, que garantice el cumplimiento de los derechos ciudadanos o la defensa de un interés legítimo². El establecimiento de garantías para proteger a las personas de posibles abusos en la aplicación del poder punitivo del Estado responde a antecedentes históricos que, precisamente, acreditan la ocurrencia de atropellos durante los procesos penales (Vásquez, 2000). Por esta razón, se ha definido una serie de principios y reglas que sirven tanto para amparar a las personas de arbitrariedades, como para legitimar la intervención punitiva del Estado. Esto último implica que solo es admisible la punición que es producto del respeto de las garantías previstas (Carocca, 2005).

Este conjunto de instrumentos incluye el principio del debido proceso, si bien es más amplio que este³. Mientras el debido proceso se concentra en ciertas garantías mínimas que deben tener las personas para hacerse oír durante los procesos, la tutela efectiva incorpora dimensiones previas y posteriores al proceso judicial⁴.

1 De acuerdo con Salas (2012), el índice de impunidad se obtiene de la sumatoria residual de los asuntos archivados por no haber sido esclarecidos en su posible autoría, más los que superaron infructuosamente el plazo máximo de investigación y debieron darse por concluidos, más aquellos que rebasaron el plazo del sobreseimiento provisional, más los prescritos; todo esto dividido entre la cantidad de casos entrados (archivados + excedidos de plazo de investigación + excedidos en plazo de sobreseimiento provisional + prescritos)/número de asuntos ingresados = índice probable de impunidad).

2 La definición de este concepto es una adaptación de Sáez, 2004. Aunque algunos autores hablan de "tutela jurisdiccional" (González y García, 2003, por ejemplo), el término de uso más generalizado es "tutela judicial" (Gasberí, 2008).

3 Existe una discusión sobre los alcances del principio del debido proceso. En un extremo está el enfoque minimalista, que se limita al derecho a ser oído, y en el extremo opuesto está la posición que asigna a las personas garantías sustantivas como, por ejemplo, la igualdad de recursos para la defensa. Este principio es reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de los Derechos Humanos y en muchas constituciones políticas (Williams, 2010; Machicado, 2010).

4 Es un concepto similar al de "juicio justo", aunque un poco más acotado, en tanto no incluye variables estructurales o institucionales, sino solamente del proceso como tal. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) incluyó el derecho a la igualdad ante las cortes y el juicio justo como uno de los diecinueve derechos humanos contemplados en su metodología de medición y seguimiento. Para ello se le asignó un conjunto de indicadores estructurales, de proceso y de resultado, con miras a que los países puedan analizar su evolución en el cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos. Algunos de los indicadores concuerdan con la definición de tutela efectiva (ACNUDH, 2012).

De acuerdo con la Sala Constitucional de Costa Rica, la tutela de derechos permea todo el proceso judicial, incluyendo aspectos como el acceso a la justicia y el cumplimiento de la sentencia (Sentencia 8952-11). Este conjunto de dimensiones incluyen a, pero son más amplios que, los principios de debido proceso (Williams, 2010; Machicado, 2010): mientras éste se concentra en ciertas garantías mínimas que poseen las personas para hacerse oír, la tutela efectiva incorpora dimensiones previas y posteriores al proceso judicial⁵.

En esto consisten las garantías procesales penales reconocidas en los artículos 24, 28, 35, 36, 37, 39, 40 y 41 de la Constitución Política de Costa Rica, entre las cuales, a modo de ejemplo, cabe citar las siguientes: derecho a la defensa, derecho a la fundamentación de la sentencia y las resoluciones judiciales, derecho a la regularidad de las probanzas, derecho a no ser detenido si no es por orden de un juez, excepcionalidad de la prisión preventiva, carga probatoria de quien acusa, principio de inocencia, principio *in dubio pro reo*, derecho a recibir asistencia letrada y derecho a una sentencia.

Así entendida, la tutela efectiva de derechos puede ser un proceso multidimensional. Para que se dé en la práctica, tiene que cumplirse un conjunto de condiciones que deben verse como necesarias, aunque ninguna suficiente por sí misma; se requiere la convergencia de todas ellas para que se produzca el resultado deseado. El incumplimiento de una o varias de estas dimensiones lesiona la tutela efectiva de derechos y configura situaciones en las que el Poder Judicial no logra atender adecuadamente los conflictos planteados por sus usuarios.

Esta naturaleza multidimensional hace que, desde la perspectiva de un estudio empírico, la tutela efectiva de derechos sea sumamente difícil de investigar. Resulta necesario, entonces, definir una estrategia que haga posible un primer abordaje del tema. En este caso, se redujo la complejidad del objeto de estudio mediante la selección de algunas de sus dimensiones. Esto supuso renunciar a ofrecer un análisis exhaustivo, a cambio de obtener un conocimiento sistemático del grado en que se cumplen las condiciones o dimensiones seleccionadas.

Derecho a una resolución

La presente investigación se centra en las dimensiones de la tutela efectiva relacionadas con el derecho a una resolución por el fondo, dictada al final del proceso por una autoridad competente, en los casos que la normativa acredite como admisibles. Esta delimitación

del estudio permitirá observar de manera indirecta otras dimensiones, como el acceso equitativo al sistema de justicia, la existencia de situaciones de indefensión y el uso de recursos legales para la argumentación, pues se debe explorar si factores como estos impidieron obtener una resolución apegada a la legislación vigente.

En el caso costarricense, a pocos años de su creación la Sala Constitucional emitió el fallo 1739-92, que se convirtió en paradigmático. En él precisó que “el debido proceso reclama que su conclusión por sentencia respete al menos ciertos principios constitucionales vinculados a una verdadera administración de justicia”. Uno de los principios desarrollados por la Sala en ese pronunciamiento es el derecho a una sentencia:

Principio pro sententia: Según éste, todas las normas procesales existen y deben interpretarse para facilitar la administración de la justicia y no como obstáculos para alcanzarla; lo cual obliga a considerar los requisitos procesales, especialmente las inadmisiones de cualquier naturaleza, restrictivamente y sólo a texto expreso, mientras que debe interpretarse extensivamente y con el mayor formalismo posible todo aquello que conduzca a la decisión de las cuestiones de fondo en sentencia; además, las infracciones procesales sólo deben dar lugar a nulidades relativas y, por ende, siempre subsanables, mientras no produzcan indefensión.

Esta investigación descansa sobre la premisa de que, en un Estado de derecho, es válida la posibilidad de que los casos terminen de manera distinta al dictado de una sentencia por parte de un juez o tribunal. La aspiración es que el Poder Judicial garantice a los usuarios una tutela efectiva de sus derechos en todo el proceso, independientemente de si el resultado final es una sentencia u otro tipo de resolución.

Riesgo de tutela efectiva de derechos

Riesgo de tutela efectiva de derechos es aquella situación en la que puede documentarse la existencia de una vulnerabilidad procesal que, en principio, contraviene los principios de tutela estipulados en el marco normativo vigente. El riesgo debe entenderse como un potencial perjuicio o daño para las personas usuarias. Nótese que el concepto solo se refiere a la teórica “posibilidad de daño” bajo determinadas circunstancias. En este trabajo se habla de riesgo y no de impunidad⁶, pues el análisis de esta última requeriría estudios jurídicos y sociales de las

5 España y Brasil han incluido la tutela efectiva como un derecho constitucional en sí mismo. Otros países han legislado e incorporado el tema como un principio de rango similar a los de igualdad e inocencia. También se ha desarrollado jurisprudencia que garantiza estos principios en la práctica de la administración de la justicia (Sentencias 8952-11 y 9051-11 de la Sala Constitucional de Costa Rica).

6 El término “impunidad” alude a delitos que no son penados por el aparato represivo del Estado. Se suele hablar de impunidad penal e impunidad social, para diferenciar entre la ausencia de punición que se debe a la incapacidad del Estado y la que responde a otros factores.

resoluciones, para identificar omisiones voluntarias del Poder Judicial al perseguir hechos potencialmente delictivos. Es decir, para medir la impunidad se necesitaría comprobar que existió un delito y que, luego de la denuncia e indagación, éste no fue sancionado por la jurisdicción penal. Tal comprobación sobrepasa los objetivos de este estudio.

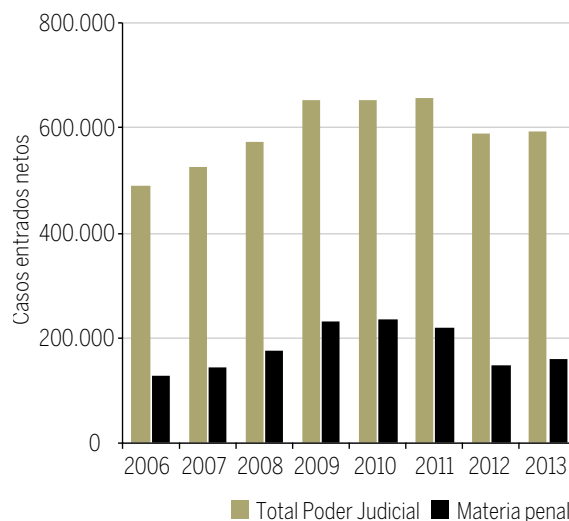
Existe un amplio abanico de posibles deficiencias en el transcurso de un proceso penal, que pueden originarse, por ejemplo, en dificultades de acceso físico a una oficina o el uso de lenguaje excluyente, entre otros. En este estudio se restringió el concepto de riesgo a las situaciones registradas en los expedientes físicos. Para determinar cuáles casos estaban en situaciones riesgosas se procedió de la siguiente manera:

- ▶ Se aislaron los casos con salidas distintas a una sentencia (desestimación, archivo fiscal, sobreseimiento, extinción de la acción penal y otros).
- ▶ Se revisaron los motivos legales (argumentación) para la terminación de los casos previamente aislados.
- ▶ Se aislaron los casos en que la argumentación legal no coincidía estrictamente con el tipo de figura de cierre utilizada. A este subconjunto se le denominó “área de riesgo de tutela efectiva”, considerando que no todos los expedientes con salidas distintas a una sentencia están en riesgo de tutela, sino solo aquellos en cuya argumentación no se encontró concordancia con las causales establecidas en el Código Procesal Penal.

Cabe aclarar que no se consideraron los casos de sentencias condenatorias o absolutorias, no porque en ellos no exista riesgo, sino porque el detalle de la argumentación es específico para cada caso, y ello no permite identificar riesgos potenciales según los criterios de clasificación antes descritos. Sin embargo, las sentencias incluidas en la muestra sí fueron empleadas para el cálculo de datos en el resto del capítulo, por ejemplo para contrastar los tiempos promedio de los casos con y sin riesgo (véase más adelante la sección “Metodología”).

▶ Gráfico 4.2

Casos entrados netos en el Poder Judicial y en la materia penal^{a/}. 2006-2013



a/ Corresponde a la entrada neta en las fiscalías del Ministerio Público más los delitos de acción privada entrados en los tribunales penales. La cifra del 2008 incluye los casos ingresados en la Fiscalía de Flagrancia. No se incluye la entrada de penal juvenil, ni algunos delitos que ingresan a tránsito o contravenciones.

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

Contexto

Un tercio de los casos judiciales es de la materia penal

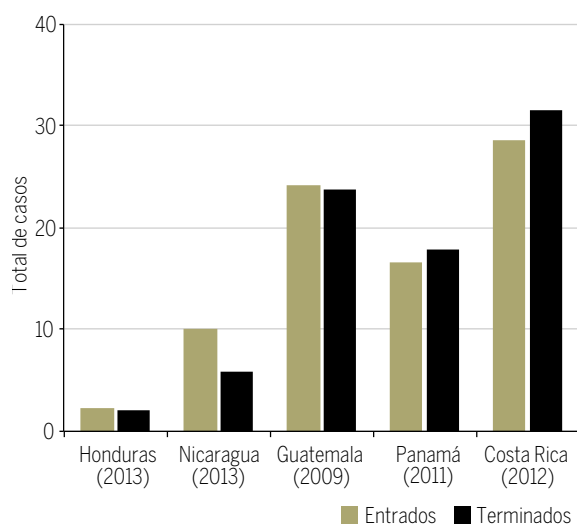
Durante el período 2000-2013, uno de cada tres casos que entraron al Poder Judicial correspondió a la materia penal. En términos absolutos esto equivale a entre 130.000 y 235.000 asuntos recibidos cada año (gráfico 4.2). En el 2012, la tasa de litigiosidad penal en primera instancia fue la más alta de la región centroamericana, con 28,6 casos ingresados por cada mil habitantes. Los dos países más cercanos son Guatemala, con 24,6, y Panamá, con 16,7 (gráfico 4.3).

En 2012 cambió la metodología de registro de denuncias en el Ministerio Público, lo cual ocasionó que el dato de casos ingresados en materia penal en esa fecha no sea estrictamente comparable con las cifras de años anteriores⁷. Para evitar que quedase interrumpida la serie histórica de delitos denunciados, la Sección Estadística

7 En 2012 se observó un significativo descenso en la cantidad de casos con respecto al año anterior. Sin embargo, ello no se debió a una reducción de la actividad delictiva, sino a una directriz que cambió el procedimiento de registro de las denuncias por parte del Ministerio Público, pues a partir del año indicado el OIJ no le traslada casos que no están debidamente investigados e identificados (Solana, 2013). La directriz afectó sobre todo las cifras de algunos delitos relacionados con las infracciones a la Ley de Psicotrópicos, así como las de hurtos y robos. Por ejemplo, mientras en 2011 se registraron 44.782 casos de posesión de drogas, en 2012, con la nueva metodología, solo se contabilizaron 657.

Gráfico 4.3

Casos penales ingresados y terminados por cada mil habitantes, según país^{a/}. 2009-2013



a/ Para Guatemala y Honduras se sumaron las causas ingresadas a los juzgados de paz y las ingresadas a Primera instancia penal. El año de cada país corresponde al registro más actualizado que los Poderes Judiciales tienen disponible para el público a octubre del 2014.

Fuente: Elaboración propia con base en PEN, 2014.

del Poder Judicial diseñó una metodología para incorporar a los datos del Ministerio Público la cantidad de denuncias interpuestas ante el Organismo de Investigación Judicial durante el año y que, al término de éste, no habían sido trasladadas a las distintas fiscalías. Según este cálculo, en 2012 se reportaron 200.425 delitos, cifra que supera en unos 54.000 asuntos el dato de entrada de casos en materia penal que reporta el *Anuario de Estadísticas Judiciales* de ese año y, al mismo tiempo, es inferior en casi 21.000 asuntos a la entrada neta registrada en 2011 (Solana, 2014a).

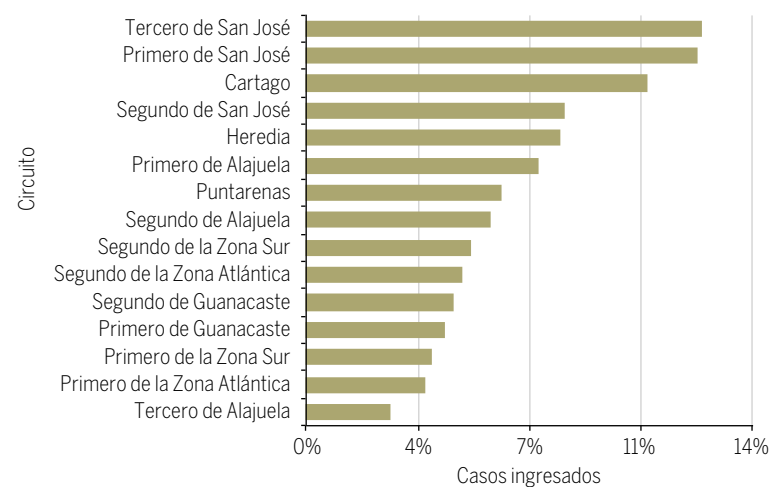
El volumen de casos ingresados es mayor en los despachos penales de la Gran Área Metropolitana (San José, Cartago, Alajuela, Heredia), que concentra la mayoría de la población y de las actividades económicas. Fuera de ésta destacan Puntarenas y las zonas Sur y Atlántica (gráfico 4.4).

Las desestimaciones se dictan para más de un 48% de los casos penales

De acuerdo con las estadísticas del Poder Judicial, la gran mayoría de las denuncias penales termina en una desestimación. Esta es una forma anticipada de cierre

Gráfico 4.4

Casos ingresados en materia penal, según circuito. 2012



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

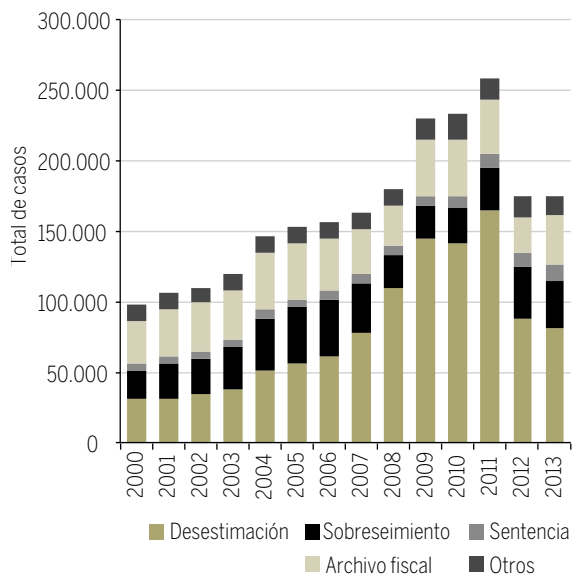
del proceso y usualmente se dicta al inicio de la investigación, cuando se presenta alguna de las siguientes circunstancias: i) imposibilidad de proseguir, ii) los hechos no constituyen delito, o iii) los elementos de prueba son insuficientes para fundamentar una acusación. A diferencia del sobreseimiento definitivo, esta resolución no tiene carácter de sentencia y mantiene la posibilidad de reabrir el caso si una de las causales desaparece.

Entre 2000 y 2013 este tipo de resolución representó más del 48% de los casos terminados netos en el sistema penal. Y en el trienio 2009-2011 la proporción incluso superó el 60%. De 2011 a 2012 las solicitudes de desestimación disminuyeron a casi la mitad, debido fundamentalmente a un cambio de metodología del Ministerio Público, que dejó de registrar las denuncias por tenencia o posesión de drogas o marihuana, las cuales casi en su totalidad terminaban con una desestimación. No obstante este cambio, la desestimación sigue siendo la modalidad más frecuente de cierre de un caso.

En los últimos trece años, las otras dos formas en que suelen terminar los casos penales son el archivo fiscal (21,2%) y los sobreseimientos (18,6%; gráfico 4.5). En el archivo fiscal se renuncia a investigar ante la

Gráfico 4.5

Casos concluidos en el sistema penal, según tipo de terminación^{a/}. 2000-2013



a/ Incluye casos terminados por sobreseimiento provisional, incompetencias, devuelto al Ministerio Público, acumulación y resueltos por conciliación.

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

imposibilidad de individualizar a algún sospechoso del delito. La medida no requiere ningún control del juez, sino que puede ser dictada directamente por el fiscal. Tampoco cierra de modo definitivo la investigación, y contempla su reapertura si aparecen nuevos elementos que permiten señalar a una persona como responsable.

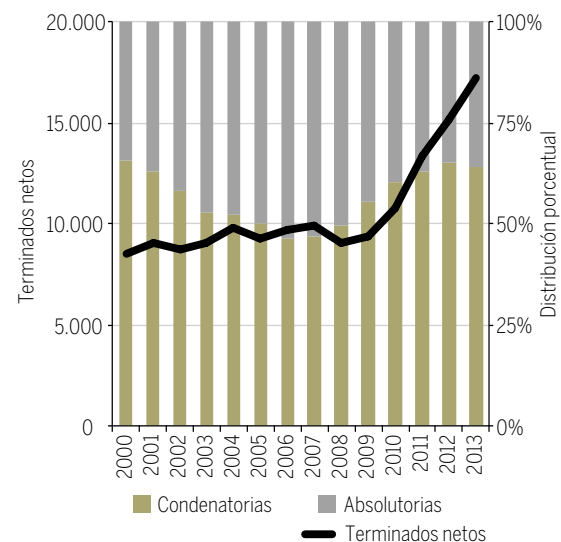
Del total de casos penales que ingresan al Poder Judicial, la proporción que se lleva a juicio ante un tribunal para una sentencia de fondo (autos de apertura de juicio o procesos abreviados) ha oscilado entre 3,8% y 7,5% desde el año 2000. Una vez que han llegado al tribunal penal, más del 65% de los asuntos terminados obtiene una sentencia. En este grupo se aprecia una reducción importante de las sentencias absolutorias, que pasaron de representar el 53,7% en 2006, a un 34,6% en 2013. Este fuerte descenso se debe a la entrada en operación de los tribunales de flagrancia (gráfico 4.6).

Duración de los procesos penales solo disminuye en juicios de flagrancia

En los últimos veinte años ha desmejorado la duración promedio de los juicios resueltos con sentencia en

Gráfico 4.6

Expedientes fallados con sentencia por los tribunales penales y número de ellas que fueron absolutorias. 2000-2013



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

materia penal, incluyendo todas sus fases (preparatoria, intermedia o juicio; gráfico 4.7). En 2013, en promedio, cada caso que llegó a conocimiento de un tribunal penal, luego de pasar por todas las etapas, había tardado 27 meses y 2 semanas, la duración más larga desde que existen registros. El promedio fue superior si el caso fue resuelto por un tribunal colegiado (33 meses y 2 semanas) o unipersonal (29 meses y 3 semanas), mientras que en los procesos abreviados fue inferior (17 meses y 2 semanas).

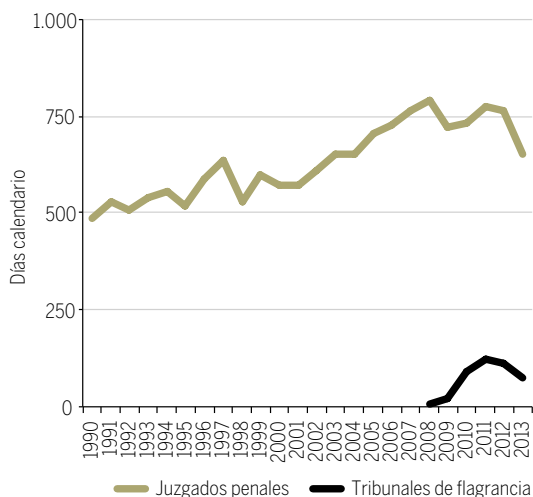
En los juzgados penales los promedios de duración dependen del tipo de cierre que se obtiene⁸. De las formas de resolución posibles, solo tres disminuyeron su duración en 2013 con respecto a 2012, dos la mantuvieron y diez la incrementaron (Solana, 2014a y 2014b). Por ejemplo, el tiempo que se requirió para que un expediente fuera remitido a los tribunales para la celebración de un juicio (auto de apertura a juicio) fue idéntico en 2012 y 2013 (8 meses y 1 semana).

Cabe mencionar que en 2013 los tribunales de flagrancia mostraron una mejoría en su duración promedio: de 3 meses y 3 semanas, a 2 meses y 2 semanas. Esto se atribuye al hecho de que en períodos anteriores estos

8 Para detalles de duración por etapa y tipo de resolución véase Solana, 2014a y 2014b.

Gráfico 4.7

Duración promedio de los juicios fallados con sentencia en los tribunales penales. 1990-2013



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

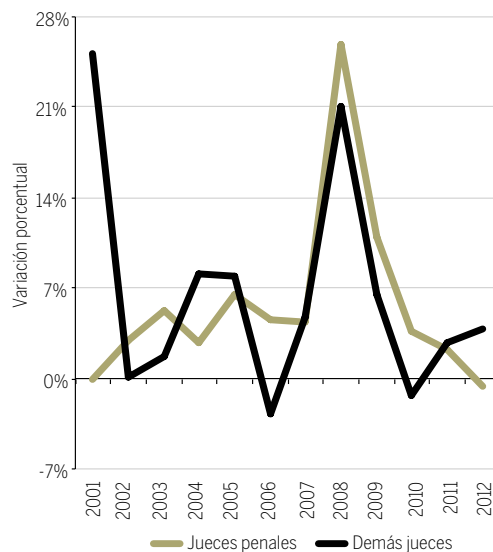
despachos atendieron muchos casos que les habían remitido los tribunales ordinarios con el fin de aligerar su carga de trabajo, y en 2013 la recepción de ese tipo de expedientes descendió en forma notoria. Además, en este ámbito el volumen de expedientes resueltos por sentencia creció significativamente en 2013 (33,3%) y su participación en el total de sentencias dictadas fue del 24,4%, lo cual equivale a decir que una de cada cuatro sentencias penales fue emitida por un tribunal de flagrancia, proporción que apenas dos años antes era de una de cada seis.

Esfuerzos para reformar la justicia penal

Si bien su volumen de casos representa cerca de un tercio del total del sistema, la materia penal ha sido beneficiaria de la mayor parte de los esfuerzos de modernización del Poder Judicial (véase el capítulo 3). Por un lado, se han aprobado importantes reformas normativas de gran impacto para sus procedimientos y su organización: el Código Procesal Penal (Ley 7594, de 1998), la Ley de Justicia Penal Juvenil (n° 7576, de 1996), la Ley contra la Violencia Doméstica (n° 7586, de 1996), la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (n° 8422, de 2004) y la Ley de protección a víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal, reformas y adición al Código Procesal Penal y al Código Penal (Ley 8720, de 2009). Además,

Gráfico 4.8

Variación anual de la cantidad de jueces penales con respecto al total de jueces. 2001-2012



Fuente: Elaboración propia con base en PEN, 2014.

es la materia en que más ha avanzado la oralidad, en todas las etapas del proceso. En el 2010, con el objetivo de acelerar los cambios en la gestión judicial, se puso en marcha el proyecto “Oralidad y Moderna Gestión”, que en términos generales consiste en proveer acompañamiento técnico para lograr el traslado de todas las instancias al nuevo sistema de gestión y a la oralidad de los procesos. En 2012 catorce despachos habían sido rediseñados a partir de este proyecto, y de ellos ocho eran penales (Departamento de Planificación, Informe 23-CE-2014).

Por otro lado, la justicia penal, con gran diferencia con respecto a otras materias, es la que más recursos consume, pues si a los costos que le corresponden en el ámbito jurisdiccional se le añaden los relacionados con los órganos auxiliares –el Ministerio Público, la Defensa Pública y el Organismo de Investigación Judicial, todos ellos involucrados en el conocimiento y tramitación de asuntos penales– se tiene que entre el 43% y el 44% del presupuesto judicial se destina a esta materia (Solana, 2010). Es en estas áreas relacionadas con la justicia penal donde más han aumentado el personal y los recursos disponibles, particularmente en 2008, cuando se crearon 56 plazas de jueces penales para los tribunales de flagrancia (gráfico 4.8). Este fenómeno ha sido denominado “penalización de la administración de justicia” (PEN, 2012).

9 Este proyecto, que está adscrito a la Presidencia de la Corte, nació como una forma de dar continuidad y replicar los avances conseguidos por la Gerencia del “Proyecto de modernización de la administración de justicia”, que se inició con fondos del denominado préstamo Corte-BID. Un recuento de los logros de este último se encuentra en el Informe 240-PLA-2014 (véase el capítulo 3).

Resultados de la investigación

Análisis por etapas del proceso penal

El estudio de expedientes profundizó en el desarrollo del proceso penal y las variables que intervienen en cada etapa, junto con las condiciones del entorno (juzgado), las características sociodemográficas de las partes involucradas, las fases del proceso (audiencias, notificaciones, acompañamiento de abogados, pruebas, testigos, etc.) y los resultados finales según el tipo de cierre y las razones señaladas en las sentencias. A partir de esta sección, los datos que se presentan corresponden exclusivamente al muestreo realizado, no a las estadísticas oficiales del Poder Judicial.

El análisis de 1.550 expedientes penales arrojó seis grandes resultados, que se detallan a continuación:

- ▶ Un “mapa de ruta” que explica los pasos que debe seguir y los tipos de respuesta que puede recibir una persona luego de interponer una denuncia penal.
- ▶ Las rutas más frecuentes que, en la práctica, toman los casos.
- ▶ Los patrones o tipos de casos que logran superar todas las etapas y concluir con una sentencia.
- ▶ Los tipos de respuesta que presentaron elementos generadores de vulnerabilidad (riesgo de tutela efectiva de derechos).
- ▶ Las características de los casos y usuarios que están expuestos a un mayor riesgo de tutela efectiva de derechos (tipología).
- ▶ La duración de los procesos según se ubiquen o no en el área de riesgo de tutela efectiva de derechos.

Mapa de ruta: al menos trece tipos de resolución pueden cerrar un caso penal

El primer resultado de este estudio es un mapa preciso de la ruta “típica” que sigue un caso. Esta información permite, luego, determinar distintas rutas posibles según las características del caso y el nivel de riesgo de cada uno. Tal como muestra el diagrama 4.1, toda denuncia penal ingresa al sistema para su debida investigación y procesamiento, en lo que se denomina la fase preparatoria. Al principio, esta fase la desarrollan exclusivamente en el Organismo de Investigación Judicial (OIJ) y el Ministerio Público (MP). Este último puede decidir cerrar la causa en ese momento si el fiscal a cargo dispone su archivo por desconocimiento del imputado (artículo 298 del Código Procesal Penal), es decir, porque no se

ha logrado identificar quién pudo haber cometido el supuesto delito. Así, el archivo fiscal corresponde a la primera forma de terminación de un caso.

Si no es archivada en el Ministerio Público, la denuncia avanza un paso más, hacia la fase intermedia, en la cual interviene un juez de proceso. Las únicas maneras de superar esta etapa son: i) que la fiscalía solicite una acusación (denominada auto de apertura a juicio o un procedimiento abreviado), o ii) que la parte ofendida se constituya en acusador privado en una querrela. Los demás casos finalizan en este momento. Las opciones con que cuenta la fiscalía para solicitar al juez un cierre en esta fase son la desestimación del caso, el sobreseimiento (provisional o definitivo) o la aplicación de medidas alternas de resolución (reparación integral del daño, conciliación y suspensión del proceso a prueba). Cabe reiterar que tanto el archivo fiscal como la desestimación o el sobreseimiento provisional son resoluciones que finalizan los casos en términos estadísticos, pero no en forma definitiva, pues si aparecen pruebas que no estuvieron disponibles inicialmente, los expedientes son reabiertos para seguir con su tramitación.

Con cualquiera de las modalidades anteriores, el caso no llegará a la etapa de juicio en un tribunal penal. Esa última fase se reserva únicamente para tres tipos de terminación: una sentencia (absolutoria o condenatoria), la reparación integral del daño o un sobreseimiento definitivo.

La mayoría de los casos penales no supera la etapa preparatoria

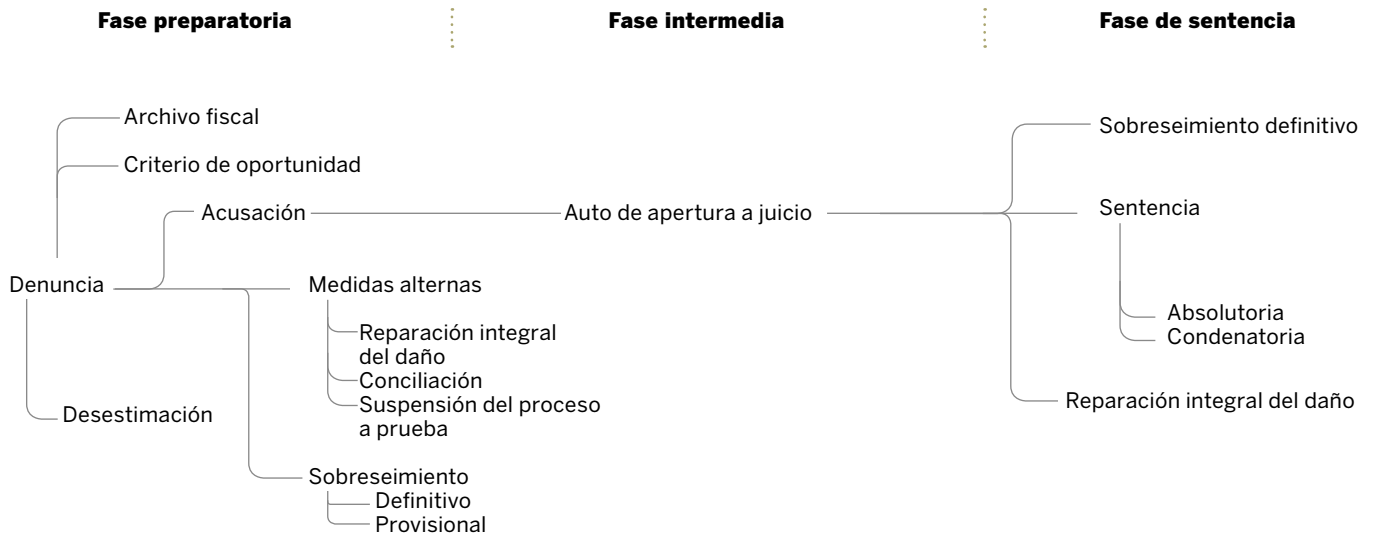
Un segundo resultado del estudio fue la identificación de los casos que quedan en cada etapa, de acuerdo con los resultados de los expedientes analizados (diagrama 4.2). Esta información complementa los datos disponibles sobre los promedios nacionales y permite una visión en profundidad de lo que sucede en cada caso, según sus características. Se encontró que una proporción muy significativa de la muestra correspondió a casos sin sentencia (véase más adelante el apartado “Metodología”), pues una selección al azar arrojó que tres de cada cinco causas terminan en archivo fiscal o desestimación durante la etapa preparatoria (65,5% en ambos casos).

Como se comentó en una sección anterior, el archivo fiscal es dictado por el Ministerio Público, así que no pasa a una fase jurisdiccional, en tanto que la desestimación es propuesta por la fiscalía, para que un juez determine si procede. Los motivos más comunes para desestimar son: i) la denuncia no constituye un delito tipificado, ii) no hay suficientes elementos de prueba, o iii) la fiscalía no puede proceder con la investigación, aun teniendo pruebas, debido a algún impedimento legal.

En los expedientes muestreados, los cierres por desestimación y por archivo fiscal se dictaron con base

► Diagrama 4.1

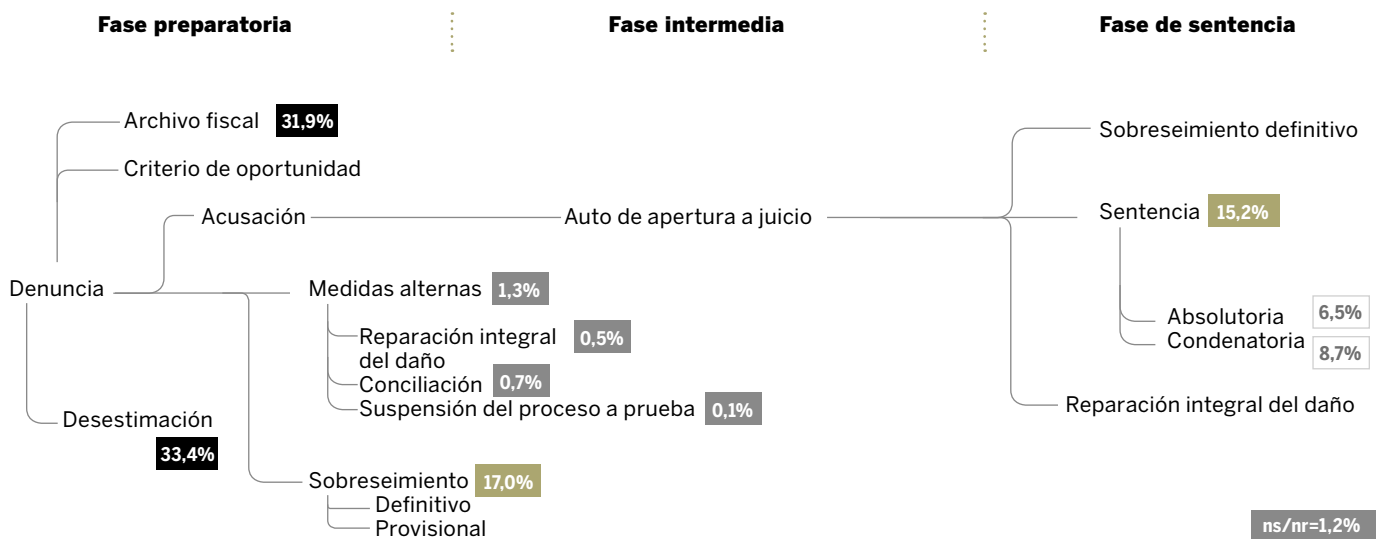
Proceso penal teórico: salidas posibles de un caso



Fuente: Elaboración propia con base en García, 2014.

► Diagrama 4.2

Proceso penal según concentración de los expedientes muestreados en los tipos de salida^{a/}



a/ Representa la salida de 1.550 casos; los tamaños muestrales (n) pueden diferir por variables que no contienen información. Los colores representan la concentración por volumen de casos: el gris es indicativo de las áreas del proceso en las que salen menos casos y el negro destaca la mayor cantidad de terminaciones.

Fuente: Elaboración propia con base en García, 2014.

en interpretaciones amplias de las causales antes citadas, en algunos casos debido a un uso incorrecto de ellas, o bien a la inclusión de otros motivos distintos a los mencionados. Esto se agrava por la escasez de controles jurisdiccionales, lo cual hace que difícilmente los jueces rechacen una solicitud del fiscal. Ello podría explicar el hecho de que estas salidas sean las más frecuentes entre todas las posibles respuestas para una denuncia.

La tercera conclusión más común de un caso penal es el sobreseimiento, que representa un 17,4% de la muestra. Tuvo una variación significativa entre los dos años medidos, pues en el 2000 se encontró un 13,6% de causas sobreseídas, en tanto que en los expedientes más nuevos, cercanos al 2008, la proporción ascendió a 21,8%. Este tipo de resolución procede cuando el juez constata que no hubo delito, que no lo cometió el sospechoso, que la denuncia no se adecua a un tipo penal, o bien que no existe certeza. Una posible causa para sobreseer –que genera particular vulnerabilidad y, por tanto, riesgo– es el vencimiento del plazo legal otorgado para procesar la causa (extinción de la acción penal por prescripción). El sobreseimiento puede ser definitivo o provisional. Este último no concluye el proceso y, además, no tuvo un registro importante en la muestra analizada.

Por su parte, las diversas medidas alternas no superan el 2% de los casos terminados, pese a que esta era una de las innovaciones del Código Procesal Penal de 1998 y su creación sigue siendo parte importante del discurso oficial sobre la reforma penal. Se han venido limitando las condiciones que permiten la conciliación entre las partes en esta materia; por ejemplo, a partir de 2009 no es posible conciliar si en el caso denunciado existió agresión física, o si el imputado ha disfrutado de esta prerrogativa en los últimos cinco años (Ley 8720, artículo 16).

Finalmente, un 15,2% de los casos concluyó con sentencias penales, de las cuales poco más de la mitad fueron condenatorias. Estas son las denuncias que lograron superar las fases anteriores y obtuvieron una sentencia de fondo, la cual puede ser apelada por cualquiera de las partes en una segunda instancia e incluso llegar a un último filtro en la Sala Tercera. Sin embargo el estudio realizado no abarcó las jurisdicciones superiores.

Factores clave para llegar a juicio: testigos presenciales y prueba documental

Diversos factores influyen sobre las salidas posibles de un caso penal. En el presente análisis estos se agruparon en tres grandes categorías: i) el contexto en que se presenta la denuncia, ii) las características sociodemográficas de los usuarios del sistema (hasta donde la información del expediente lo permite) y iii) las características del proceso (que incluye la presencia de elementos como notificaciones, testigos, gestiones de las partes,

entre otros).

Aunque es posible buscar patrones para todos los tipos de salida –ejercicio que haría de este un capítulo muy extenso– el análisis se circunscribió a los factores que inciden en que una causa logre superar todas las etapas y llegar a juicio ante un tribunal, dado que uno de los principios de la tutela efectiva de derechos es la posibilidad de contar con una sentencia de fondo. A este punto el propósito de este apartado es tan solo cuantificar los volúmenes de casos por cada tipo de salida y describir las características que comparten. No se analiza todavía si esas salidas son riesgosas para la tutela de derechos, tema que será abordado en la siguiente sección.

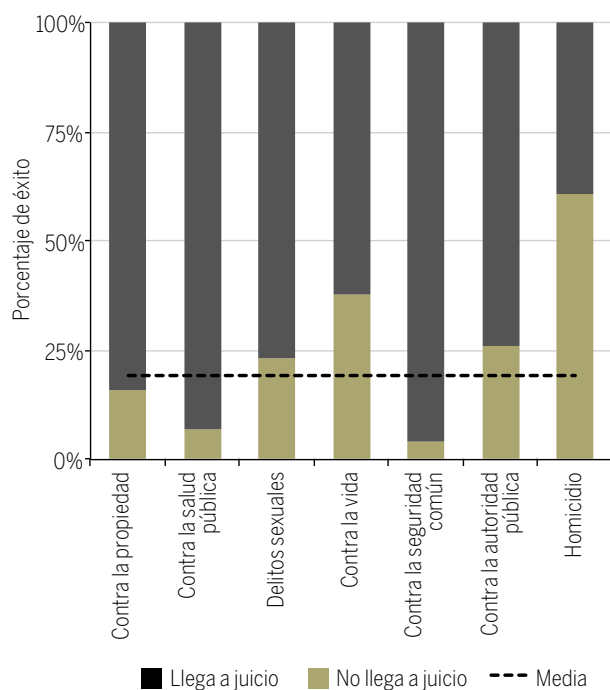
Los casos que llegaron a juicio y obtuvieron un fallo de un tribunal tienen en común varios factores que podrían considerarse ventajosos, pues parecen aumentar las probabilidades de recibir una sentencia. Esos factores son:

- ▶ De contexto: llegaron en mayor proporción a una sentencia las denuncias interpuestas en los despachos del Primer Circuito Judicial de San José, en el año 2000 y relacionadas con delitos contra la vida, concretamente homicidios.
- ▶ Características de los usuarios: llegaron en mayor proporción a una sentencia los casos en los que el ofendido tenía entre 30 y 39 años de edad y presentó la denuncia en un lugar que coincidía con su residencia, el expediente contaba con información del abogado acompañante y el ofendido se mantuvo en contacto con el despacho realizando gestiones y respondiendo consultas sobre su caso. Con respecto al imputado, estaba en ciertos rangos de edad, era extranjero, tenía acompañamiento legal privado y señaló lugar y forma para recibir notificaciones.
- ▶ Características del proceso: llegaron en mayor proporción a una sentencia las denuncias en las que hubo testigos, especialmente presenciales, y también cuando se ofreció prueba documental y pericial.

No todas estas características contribuyen en la misma medida a alcanzar la etapa de juicio y obtener una sentencia. El factor que más influye en el logro de ese resultado es el tipo de delito, especialmente cuando se trata de delitos contra la vida, como el homicidio. A modo de referencia, salvando las diferencias de funcionamiento del aparato de justicia, cabe señalar que un estudio realizado en el sistema penal de Estados Unidos determinó que los casos de violación sexual registran la tasa de condena más alta de todas las figuras penales (58%), que en promedio es de 38% para todos los delitos (Lonsway y Archambault, 2012)¹⁰.

Gráfico 4.9

Posibilidad de llegar a juicio penal, según tipo de delito denunciado^{a/}



a/ La línea punteada indica el promedio de la muestra

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a expedientes.

Asimismo, en la muestra estudiada, dos factores de peso para obtener una sentencia fueron la comparecencia de testigos presenciales y el aporte de pruebas documentales y periciales; con ellos las probabilidades de llegar a la etapa de juicio aumentan considerablemente (gráficos 4.9, 4.10 y 4.11).

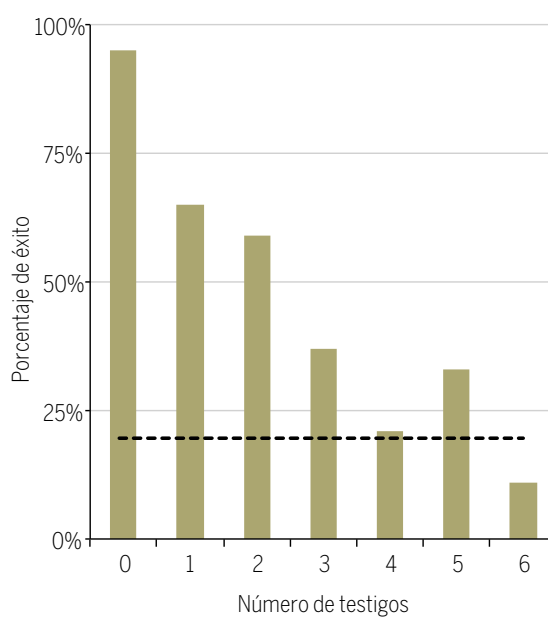
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

PERFILES DE LOS CASOS PENALES

véase García, 2014, y la base de datos del muestreo de expedientes penales, en www.estadonacion.or.cr

Gráfico 4.10

Posibilidad de no llegar a juicio penal, según el número de testigos recibidos en la audiencia^{a/}

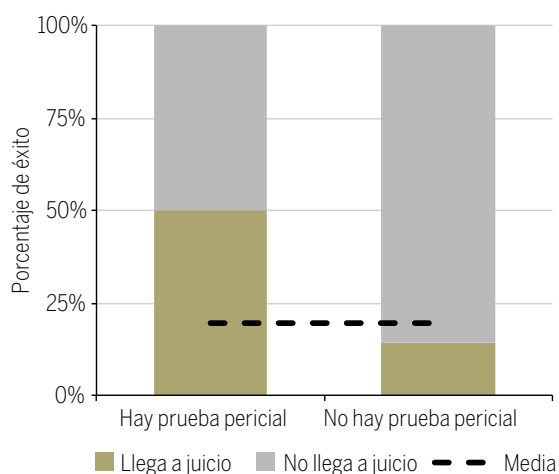


a/ La línea punteada indica el promedio de la muestra.

Fuente: Elaboración propia con datos de García, 2014.

Gráfico 4.11

Posibilidad de llegar a juicio penal, según la existencia de prueba pericial^{a/}



a/ La línea punteada indica el promedio de la muestra.

Fuente: Elaboración propia con datos de García, 2014.

¹⁰ Se estima que, de los detenidos y procesados por violación, el 50% luego fueron declarados culpables de un delito grave, y un 8% fueron condenados por un delito menor. En contraste, un 36% vio su caso ser desestimado por los tribunales, un 3% fue absuelto y un 1% recibió una sentencia distinta a una condena o una absolución (Lonsway y Archambault, 2012).

Otro hallazgo relevante es que el sexo y la ocupación de la persona ofendida no fueron factores decisivos para alcanzar o no la etapa de juicio. Es decir, los datos no muestran discriminaciones de entrada al sistema de administración de justicia por sexo o condición socioeconómica. En cambio, la edad sí incidió en los resultados, pues la probabilidad de llegar a juicio se redujo en los casos en que los imputados eran menores de 30 años. Una posible explicación es que este grupo etario predominó en los casos de tenencia de droga, que en su mayoría fueron desestimados.

Es importante recalcar que en el presente estudio la variable sexo únicamente resulta relevante para explicar los sobreseimientos, en los cuales hay una mayor proporción de mujeres (30% de las acusadas) que de hombres (21%). En los demás tipos de salidas no hay diferencias por sexo de los imputados.

Identificación de riesgos de tutela efectiva de derechos

Tal como se explicó en el apartado “Conceptos básicos”, en este trabajo se entiende que un caso se encuentra en riesgo de tutela efectiva de derechos cuando las argumentaciones legales que se plantean para su terminación no coinciden estrictamente con la figura o modalidad

de cierre utilizada. Lo que se busca, entonces, es detectar falencias que coloquen a las partes involucradas en una situación de indefensión.

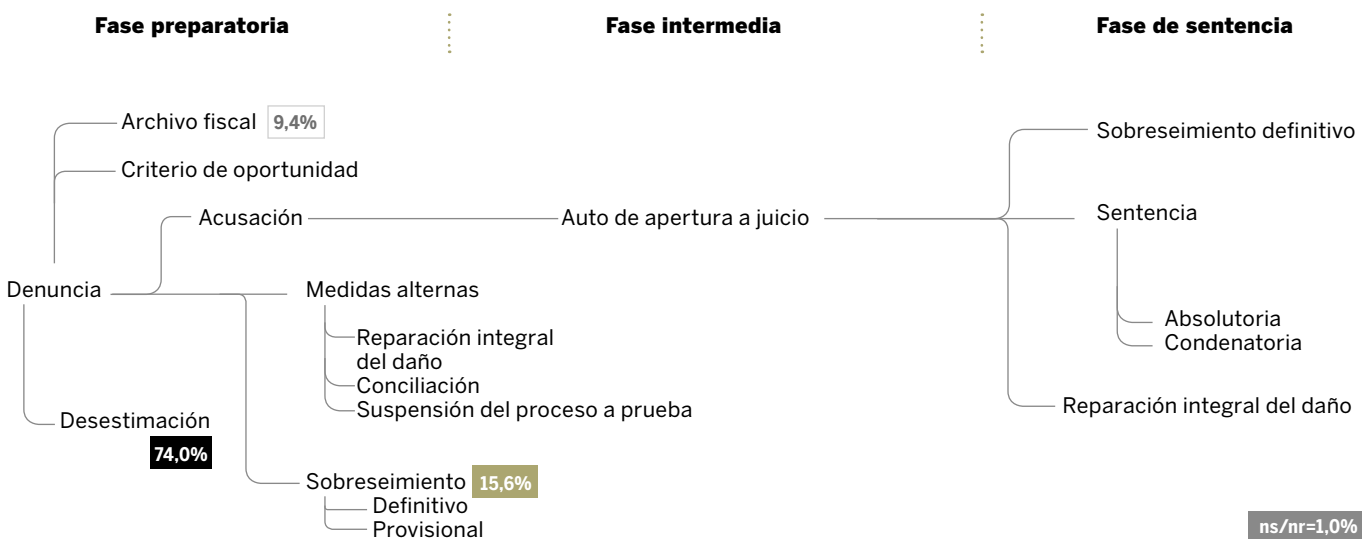
Un “mapa” completo de los argumentos legales según modalidad de cierre de los casos que no llegaron a juicio puede verse en los gráficos 4.12a al 4.12e. Cabe recordar que las sentencias, condenatorias y absolutorias, no fueron incluidas en el análisis de riesgo porque en ellas los argumentos son particulares para cada caso y muy difíciles de clasificar en categorías que las agrupan en función de sus similitudes.

Uno de cada cuatro casos penales está en riesgo de tutela

El análisis realizado encontró 403 casos en riesgo de tutela efectiva de derechos, es decir, cerca de uno de cada cuatro expedientes de la muestra contenía una posible clasificación errónea. Se consideró que tal situación se dio cuando las causales que señala el Código Procesal Penal (CPP) no se utilizaron en la argumentación de cada cierre. El 74% de los riesgos se concentró en los expedientes que terminaron con una desestimación, un 16% en sobreseimiento y un 9% en archivo fiscal (diagrama 4.3).

Diagrama 4.3

Proceso penal, según áreas de riesgo de tutela^{a/}



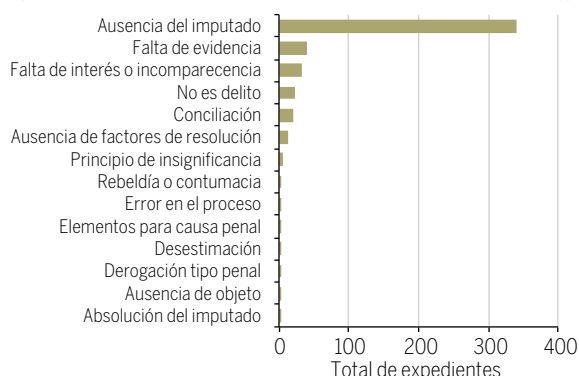
a/ Representa la salida de 403 expedientes; los tamaños muestrales (n) pueden diferir por variables que no contienen información.

Gráficos 4.12

Resumen de argumentaciones, según tipo de salida asignada en cada expediente^{a/}

4.12a

Argumentaciones utilizadas para el archivo fiscal^{a/}



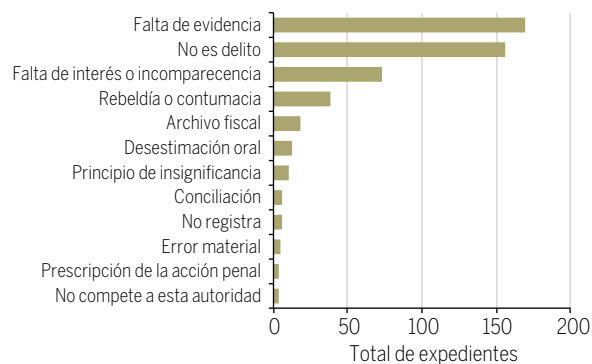
4.12b

Argumentaciones utilizadas para el criterio de oportunidad^{b/}



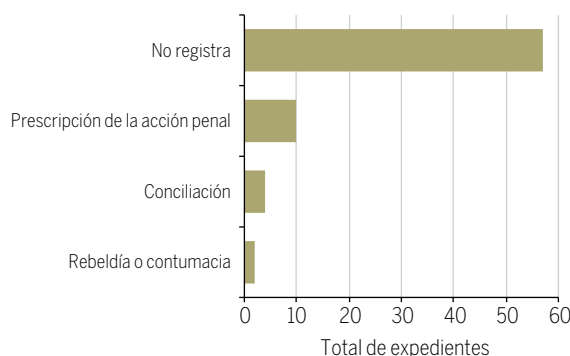
4.12c

Argumentaciones utilizadas para la desestimación^{c/}



4.12d

Argumentaciones utilizadas para la extinción de la acción penal



4.12e

Argumentaciones utilizadas para el sobreseimiento definitivo



a/ Se resumieron y agregaron las razones que eran equivalentes pero estaban expresadas con palabras distintas. La prescripción de la acción penal se definió siempre como un riesgo, independientemente del tipo de terminación asignado.

b/ El criterio de oportunidad es una figura contemplada en el artículo 22 del Código Procesal Penal, que permite al Ministerio Público solicitar que se prescinda, total o parcialmente, de la persecución penal, por considerar que la continuación del caso puede generar un perjuicio social mayor. Esto puede suceder, por ejemplo, en los delitos de "bagatela" o "insignificancia"; cuando el imputado ha colaborado de manera esencial en la investigación de un caso de delincuencia organizada, criminalidad violenta o delitos graves; cuando el imputado, a raíz del hecho, ha sufrido daños físicos o morales que tornan desproporcionada la aplicación de una pena, entre otros. Esta argumentación no se desarrolló a profundidad ya que solo correspondía al 3,3% de la muestra.

c/ Se excluye del gráfico las siguientes argumentaciones, al ser utilizadas en un solo expediente cada una: prevención de rigor, pena ejecutada, inexigencia de constancias expuestas, fundamentación del imputado, falta de resolución de sistematización, exten-sión del proceso, diligentes no son firmes, destrucción de evidencia, desestimado (sin razón) y medidas de protección archivadas.

Fuente: Elaboración propia con datos de García, 2014.

Según los artículos 282 y 299 del CPP, la desestimación es una forma de cierre que el fiscal solicita al tribunal penal cuando el hecho denunciado no constituye delito, cuando no existen suficientes elementos probatorios o es imposible proceder. La aplicación de estas causales y la toma de decisiones recaen de manera importante en el investigador y el fiscal, ya que solo muy esporádicamente el tribunal se separa de la solicitud planteada por el Ministerio Público; es decir, la tipificación que realizan los fiscales es avalada por los jueces sin mayores controles. En los gráficos 4.12a al 4.12e se constata el uso de muy diversas argumentaciones para desestimar, que no parecen corresponder a lo estipulado en el CPP. Sobresalen, entre otras, las siguientes: i) es un delito pero el imputado no lo cometió, ii) no hay elementos para reconocer al imputado, iii) la víctima no desea seguir con el caso¹¹, iv) conciliación y v) prescripción.

El archivo fiscal procede únicamente cuando no es posible individualizar al imputado (artículo 298 del CPP). Sin embargo, en los expedientes de la muestra esta forma de terminación se utiliza con justificaciones como: el ofendido no desea proseguir con la causa, no existe delito o el imputado repara el daño. Todas estas serían valoraciones para que el juez disponga otro tipo de salida (desestimación o sobreseimiento), pero en principio no son causales que debería usar el Ministerio Público para disponer el cierre del caso por archivo fiscal.

Combinaciones más riesgosas: la desestimación en ciertos tipos de delitos

La desestimación de denuncias de ciertos delitos está asociada a mayores riesgos que otras resoluciones. Así, en la desestimación del delito contra la salud pública (relacionado sobre todo con la tenencia de drogas) el riesgo de tutela efectiva de derechos está presente en un 13% de los casos. Por su parte, la desestimación para delitos sexuales se asocia a un riesgo potencial del 80% y la concerniente a delitos contra la propiedad a un 76%. Estas interacciones o combinaciones riesgosas también se dan con mayor frecuencia en la desestimación de casos de delitos contra la vida, contra la familia, contra la autoridad pública y contra la fe pública. Para llegar a estos resultados se aplicó un análisis de regresión logística (véase el acápite “Metodología”).

No obstante, como ya se ha dicho, para comprobar si los riesgos se materializaron en la práctica y explicar las causas de la estrecha relación entre la desestimación y algunos delitos, se requeriría análisis jurídicos y criminológicos de estos grupos de sentencias, a fin de valorar la calidad de la investigación y la correcta aplicación del tipo de salida. Tales objetivos sobrepasan los alcances de este estudio. En las consultas a expertos realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe, una de las hipótesis que se planteó fue que en los expedientes de desestimación muestreados hay dos argumentos muy frecuentes: no hay suficiente evidencia y falta de interés de las partes.

En cuanto al primer argumento, si bien es cierto que hay una gran cantidad de casos que no cuentan con pruebas suficientes aun después de una adecuada investigación judicial, el problema es si esto sucede en una proporción muy significativa del total de denuncias. De ser así, se tendría un indicador de posibles deficiencias en las capacidades de investigación y recolección de pruebas del órgano judicial, situación especialmente preocupante en casos sensibles como los relacionados con delitos sexuales y contra la vida, en los cuales es muy importante la prueba pericial que se pueda generar. En la muestra analizada, un 20% de los expedientes señalaba la “falta de evidencia” como justificación para distintos tipos de cierre (desestimación, archivo fiscal y sobreseimiento).

Con respecto al segundo argumento, el CPP no contempla el desinterés de las partes como causal para ninguna de las terminaciones posibles. El Ministerio Público tiene la obligación de actuar y continuar el proceso de oficio. El juez puede ordenar a la Fuerza Pública localizar y llevar a cualquiera de los actores a la audiencia, incluyendo a la víctima, salvo en casos excepcionales¹² como las denuncias a instancia privada en delitos sexuales, pero su volumen es mínimo y no logra explicar la alta frecuencia con que se emplea este argumento.

Una de las variables asociadas a expedientes con más alta probabilidad de riesgo de tutela efectiva de derechos (49% como promedio) se da cuando el imputado fue identificado pero no detenido. Por el contrario, el riesgo potencial es menor cuando no se puede individualizar al ofensor (como es usual, por ejemplo, en los robos rápidos de teléfonos celulares a transeúntes), pues es más

11 La desestimación solo podría invocarse en los delitos en que es obligatoria la denuncia de la víctima, y si esta la retira se podría argumentar imposibilidad de proceder (artículo 18 del CPP). En la práctica esta figura también se aplica al amparo de la causal prevista en el artículo 299 del CPP, esto es, que si la víctima no testifica se declara “falta de elementos probatorios”. Sin embargo, en apego estricto al CPP, en este caso la figura de desestimación no correspondería, porque realmente no existiría imposibilidad de proceder, ya que el juez tiene la autoridad para hacer comparecer a la víctima con la intervención de la Fuerza Pública, prerrogativa muy poco utilizada.

12 Los casos que se consideran excepcionales son: i) el contagio de enfermedad y la violación de una persona mayor de edad que se encuentre en pleno uso de razón, ii) las agresiones sexuales, no agravadas ni calificadas, contra personas mayores de edad, iii) las lesiones leves y culposas que no tengan origen en un accidente o hecho de tránsito, el abandono de personas, la ocultación de impedimentos para contraer matrimonio, la simulación de matrimonio, las amenazas, la violación de domicilio y la usurpación, iv) el incumplimiento del deber alimentario, el deber de asistencia y el incumplimiento o abuso de la patria potestad, y v) cualquier otro delito que la ley califique como tal.

fácil la clasificación como archivo fiscal. Ello explica la reducción de la probabilidad de una argumentación incorrecta para la salida del caso.

En la oficina de San José el 42% de los casos que no llega a juicio se encuentra en riesgo potencial, dado que la argumentación de la salida parece no corresponder al tipo de resolución dictada. En el circuito del Atlántico el riesgo es de 18%. En futuras investigaciones deberían incorporarse las variables de volumen y tipo de trabajo de la oficina, para medir su impacto en la calidad de las argumentaciones o justificaciones de salida (gráfico 4.13).

Duraciones: finalización de la mitad de los casos riesgosos tarda más de tres años y medio

La duración de los procesos judiciales es otro factor que genera vulnerabilidad para la tutela efectiva de derechos. Después de cierta cantidad de tiempo sin respuesta, ¿puede decirse realmente que se están tutelando los derechos?, ¿cuánto se puede esperar para declarar que hubo una denegación de la justicia por un retraso excesivo en el proceso?

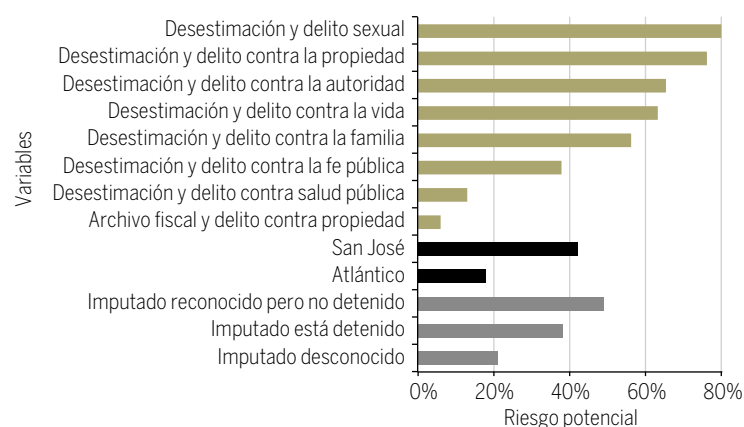
No existe un estándar para definir una duración razonable, pues ésta depende de cada caso. No obstante, en este estudio se encontró que el riesgo potencial de tutela efectiva aumenta significativamente en casos que han tenido una duración superior a 650 días. Cabe mencionar que, dentro de este grupo, la mitad de los casos supera los seis años y medio (2.408 días).

En promedio, los casos de riesgo potencial tardaron más de tres años y medio, independientemente de la forma en que se resolvieron. En cambio, los casos sin riesgo concluyeron, en promedio, en el transcurso de su primer año de trámite. La supervivencia para los casos de riesgo es 5,5 veces la mediana de los casos sin riesgo: 1.375 días versus 299 (gráfico 4.14). Esto resulta preocupante, ya que los casos de riesgo suelen corresponder a desestimaciones y expedientes enviados a archivo, dos tipos de resolución que, como se ha visto, se utilizan al inicio de la investigación.

La función de supervivencia permite examinar en detalle el “ciclo de vida” de los casos en riesgo, según el número de días que ha transcurrido desde el inicio del proceso (gráfico 4.15). A los 1.375 días se ha cerrado la mitad de los expedientes en esta condición, y de los que continúan la mayoría se resuelve antes de los seis años. Después de ese tiempo el porcentaje de expedientes “vivos” se reduce al mínimo.

Gráfico 4.13

Riesgo potencial de incumplimiento de tutela efectiva de derechos según variables independientes significativas^{a/}

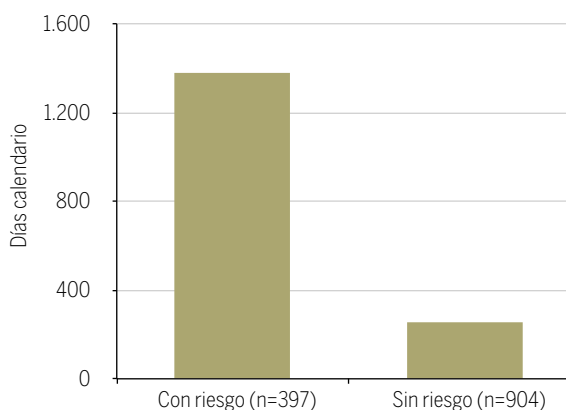


a/ Se muestran los resultados de 1.314 observaciones (n), además se incluyen causas con 19 casos o más.

Fuente: Elaboración propia con datos de García, 2014.

Gráfico 4.14

Comparación de intervalos de confianza para la mediana según si el caso es de riesgo o no^{a/}

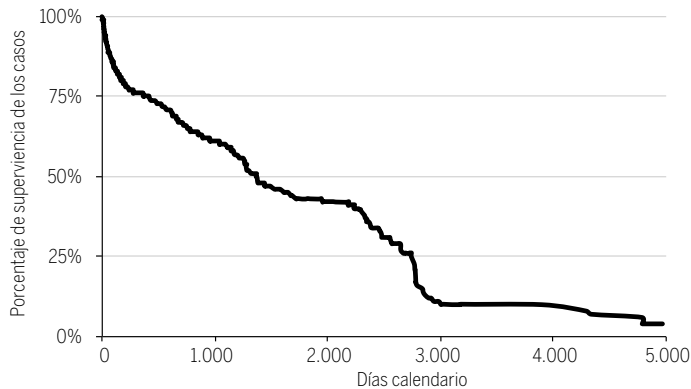


a/ Los tamaños muestrales (n) pueden diferir, por variables que no contienen información.

Fuente: Elaboración propia con datos de García, 2014.

Gráfico 4.15

Curva de supervivencia para los casos en riesgo potencial sobre el tiempo desde ingreso hasta salida^{a/}



a/ El número de días calendario se contabiliza desde que ingresa la denuncia hasta que se cierra el expediente.

Fuente: Elaboración propia con datos de García, 2014.

Tipología de riesgo de tutela efectiva de derechos

El análisis precedente permitió crear una tipología de riesgos de tutela efectiva de derechos en materia penal, a partir de un análisis integrado de la ruta que siguen los expedientes, el volumen de casos por tipos de salida, las áreas denominadas riesgosas, las características de los casos que caen en esas áreas y, finalmente, la duración de los casos de riesgo versus los de no riesgo.

El grupo de casos con mayor riesgo potencial está conformado por poco más de la mitad de los expedientes analizados (51,4%). En ellos el riesgo potencial es de 46%. Tienen una alta presencia los delitos sexuales contra la vida y contra la autoridad pública, así como las infracciones a la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres. Las combinaciones de desestimación con delitos contra la vida, sexuales y contra la propiedad, forman parte de este segmento de alto riesgo, al igual que más del 60% de los casos con duración de 250 días o más (cuadro 4.1).

El grupo con riesgo bajo abarca el 33,4% de los expedientes estudiados. En este segmento solo el 7,3% de los casos está en situación de riesgo potencial. Se concentran aquí las denuncias por delitos contra la propiedad y contra la salud pública, las combinaciones de archivo fiscal y delito contra la propiedad, o de desestimación y delito contra la salud pública, con duraciones menores a 50 días y en los que no se conoce al imputado. En el cuadro 4.1, las celdas destacadas en color gris señalan los casos que superan de modo significativo el tamaño del segmento correspondiente.

En síntesis, esta tipología aportó indicios de vulnerabilidad en la tutela efectiva de derechos en áreas específicas de la materia penal, lo que contribuye a una valoración más informada para la toma de decisiones por parte del Poder Judicial y sus usuarios. A futuro, análisis más cualitativos deberán indagar a profundidad en esas áreas y ampliar la descripción de los problemas encontrados.

► Cuadro 4.1

Perfil de los casos en riesgo de tutela efectiva de derechos, según grupos de riesgo^{a/} (absolutos y porcentajes)

Variable	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
	Riesgo más bajo	Riesgo intermedio	Riesgo más alto
Número de casos	439	199	676
Porcentaje de la muestra	33,4	15,1	51,4
Nivel de riesgo potencial	7,3	30,7	45,9
Causa			
Delitos contra la propiedad	43,3	11,1	45,6
Delitos contra la salud pública	72,5	7,3	20,2
Delitos sexuales		18,3	81,7
Delitos contra la vida		38,5	61,5
Delitos contra la fe pública	7,7	51,3	41,0
Delitos contra la autoridad pública		5,4	94,6
Infracciones a la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres			100,0
Tipo de salida y delito			
Desestimación y delito contra la vida		17,1	82,8
Desestimación y delito sexual	16,7		87,3
Desestimación y delito contra la propiedad	9,5	10,1	80,4
Archivo fiscal y delito contra la propiedad	71,7	2,8	25,5
Desestimación y delito contra la salud pública	74,3	5,3	20,3
Sobreseimiento y delito contra la vida		52,9	47,0
Hay testigos	20,5	34,0	45,6
Se entrevistó a testigos	14,4	42,6	43,0
Rangos de duración (días calendario)			
50 o menos	70,4	1,8	27,8
Más de 50 a 250	43,7	8,6	47,7
Más de 250 a 650		23,8	76,2
Más de 650		32,8	67,2
Imputado detenido			
Está detenido	4,8	47,6	47,6
No está detenido	7,5	32,6	59,9
No se registra esta información	24,5	18,3	57,1
No se reconoce imputado	58,7	1,6	39,7

a/ Las áreas sombreadas corresponden a las variables que tienen un peso significativo en cada grupo de riesgo, por encima del promedio de la muestra.

Fuente: Elaboración propia con datos de García, 2014.

Metodología

Muestreo de expedientes

La presente investigación recopiló información primaria sobre el proceso judicial en materia penal, a partir de una muestra de 1.550 expedientes seleccionados de forma aleatoria y que corresponden a casos ingresados en dos momentos o cohortes: el año 2000 y el período 2007-2009 (50 en cada cohorte).

El estudio de cohorte consiste en el seguimiento de un grupo de personas a lo largo del tiempo, a través de la historia que registra el expediente, hasta la terminación o salida de sus casos. Es un análisis de supervivencia que busca determinar la proporción de individuos que salen del proceso en distintos momentos. Originalmente este tipo de investigación fue desarrollado para las disciplinas de Medicina y Epidemiología, y suele implicar la combinación de un análisis longitudinal (a lo largo de períodos prolongados) con diseños (cuasi) experimentales, en los que se divide a la población en grupos expuestos y no expuestos al riesgo (Firebaugh, 1997; Kish, 1982; Lazcano-Ponce et al., 2000; González y García, 2003). En este trabajo, la cohorte la forma el conjunto de casos penales que ingresaron al sistema de administración de justicia en un período determinado; el "individuo" es el expediente judicial. Cabe reiterar que es la primera vez que en Costa Rica se realiza un estudio de este tipo aplicado al sistema judicial.

Los años considerados en el análisis permiten tener una medición de principio y final de la década y realizar un ejercicio de estática comparativa. Teniendo en cuenta la duración de los casos en materia penal, se escogió el período 2007-2009 como el de los últimos años de entrada, para que la mayoría de los expedientes muestreados ya estuvieran cerrados a la fecha de realización del estudio (finales de 2013) y, de esta manera, se observara todo el proceso seguido hasta su conclusión. Se trabajó con estricta confidencialidad, sin registrar ninguna variable que permitiera la identificación de las partes involucradas.

La decisión de tomar los casos ingresados en 2000 y 2007-2009, cuyo proceso se cursó en los años posteriores, puede obviar los efectos de reformas implementadas en los últimos tres años; por ejemplo, no se incluyen expedientes de los tribunales de flagrancia. La realización de un muestreo con las mismas características en expedientes de fecha más reciente podría solventar esta limitación en el futuro.

La muestra se construyó a partir de los expedientes disponibles en el Archivo Judicial localizado en Heredia y el Archivo del Segundo Circuito Judicial de San José. El diseño

corresponde a un muestreo desproporcionado por despacho y por tipo de salida. Es decir, en primer lugar, no es proporcional a la cantidad de casos que ingresan a cada circuito o que terminan en las diferentes modalidades de cierre, sino que se buscó tener un número suficiente para poder realizar un análisis comparativo. En segundo lugar, la desproporcionalidad por tipo de salida significa que se privilegian los casos cuyas resoluciones finales pudieran poner en riesgo la tutela efectiva de derechos. Este diseño minimiza el peso pero no excluye del todo las sentencias absolutorias y condenatorias, las cuales sirven para contrastar los procesos. Por lo tanto, no se debe esperar que las proporciones de cada tipo de terminación en la muestra respondan a las proporciones para la totalidad del sistema que reporta la Sección de Estadísticas del Poder Judicial (cuadros 4.2 y 4.3).

Una vez obtenida la información de los expedientes, se aplicaron diversas técnicas estadísticas para determinar los patrones que seguían los casos y cuáles cumplían con los criterios del concepto de riesgo de tutela efectiva de derechos.

Análisis bivariado

La primera técnica de procesamiento de datos empleada en el estudio es el análisis bivariado. Este permite determinar cuánto aumenta o no la probabilidad de riesgo si se presenta alguna característica específica, como por ejemplo el sexo de la víctima. En otras palabras, se analizan las relaciones de la variable dependiente Y = existencia de riesgo potencial (1 = sí hay riesgo, 0 = no hay riesgo), con cada una de las variables independientes incluidas en el cuestionario que se utilizó para la recolección de datos (cuadro 4.4).

Con este procesamiento se debe descartar que el riesgo sea una condición aleatoria, es decir, que existe siempre y no tiene relación con ninguna característica del caso, sino que se puede presentar en cualquiera de ellos. El análisis de variancia¹³ de una sola vía (*oneway*) somete a prueba la hipótesis de que los riesgos potenciales de todos los casos son iguales entre sí. Este ejercicio encontró que algunas variables independientes de contexto, como el tipo de delito y la oficina, muestran diferencias significativas al predecir el riesgo. Sin embargo, el procesamiento realizado solo identifica las características que tienen impacto en el resultado que se desea estudiar, pero no da información sobre el tipo de efecto (positivo o negativo).

13 El nivel de significancia (Sig F) que genera esta prueba indica si hay evidencia de que el riesgo varía en función de las variables independientes. Cuando la significancia es menor a 0,05 se rechazará la hipótesis nula, esto es, hay evidencia de que los riesgos potenciales varían según las causas o delitos.

► Cuadro 4.2

Resumen de la muestra de expedientes en materia penal

Rubro	Dato relevante
Total de casos (n)	1.550 expedientes
Por cohorte	838 ingresados en 2000 487 ingresados en 2007 225 ingresados en 2009
Margen de error	3,4 pp ^{a/} al 95% confianza para n=838 6,5 pp al 95% confianza para n=225 2,5 pp al 95% de confianza para n=1.550
Por despacho	San José 272, Cartago 413, Puntarenas 421 y Zona Atlántica 444
Criterios para la muestra desproporcionada	Tipos de salida en desestimación, sobreseimiento y archivo fiscal.

a/ Puntos porcentuales.

Fuente: Elaboración propia con datos de García, 2014.

► Cuadro 4.3

Comparación de los tipos de salidas (porcentajes)

Tipo de salida	Muestreo	Estadísticas judiciales
Desestimación	33,6	48,1
Archivo fiscal	31,9	21,2
Sobreseimiento	17,4	18,6
Condena	8,7	2,5
Absolución	6,5	1,9
Otras	1,9	7,7

Fuente: Elaboración propia con datos de García, 2014..

Regresión logística

El modelo de regresión logística binaria es un procesamiento estadístico que explica la probabilidad de ocurrencia de un evento (variable dependiente), a partir de la presencia de ciertas condiciones (variables independientes). En este trabajo se utilizó para conocer la probabilidad de que un caso termine en un tipo específico de resolución (desestimación, sentencia, etc.) y también para analizar la probabilidad de que un caso caiga en riesgo de tutela efectiva de derechos.

Cuando se tiene una variable dependiente dicotómica (0 = no hay riesgo potencial y 1 = riesgo potencial) que se desea predecir o para la que se desea evaluar la asociación o relación con otras variables independientes, el procedimiento por realizar es una regresión logística binaria multivariante. Este tipo de análisis es el más empleado en Ciencias de la Vida, en

► Cuadro 4.4

Principales variables incluidas en el cuestionario para la recolección de datos sobre los casos en materia penal

Dimensión	Variables
Contexto	Oficina, año de ingreso y tipo de causa
Ofendido	Sexo, edad, nacionalidad, estado civil, condición de actividad, profesión u oficio
	Abogado, defensor público o privado, sexo de abogado, lugar para notificaciones
Imputado	Físico o jurídico, sexo, edad, nacionalidad, condición de actividad
	Defensor público o privado, sexo de abogado, lugar para notificaciones
Proceso	Pluralidad de ofendidos o imputados
	Pruebas documentales, testigos, prueba pericial
	Gestiones de las partes, gestiones del juez
	Nulidades, suspensiones de audiencia preliminar
	Notificaciones fallidas
Resultado	Tipo de salida
	Razones

Fuente: Elaboración propia con datos de García, 2014.

particular porque permite introducir como variables independientes una mezcla de variables categóricas y cuantitativas.

A partir de los coeficientes de regresión de las variables independientes introducidas en el modelo, se puede obtener directamente la razón de dos riesgos (conocida como OR, por la sigla en inglés de *Odds Ratio*) de cada una de ellas, que

corresponde al riesgo de tener el resultado buscado (riesgo potencial de no tutela de derechos) cuando la variable independiente asume el valor x respecto al valor disminuido en una unidad $x-1$ (Aguayo y Lora, 2007).

La razón de riesgo OR se usa para comparar las probabilidades de que se dé cierto resultado (en este caso el riesgo de no tutela efectiva de derechos) dado que ocurre un valor de la variable independiente. Usualmente se tiene que si:

- ▶ OR=1, la exposición a esa variable no afecta la ocurrencia del resultado.
- ▶ OR>1, en presencia de esa variable hay mayor probabilidad de ocurrencia del resultado.
- ▶ OR<1, en presencia de esa variable hay menor probabilidad de ocurrencia del resultado.

La categoría de referencia que se usó en los modelos es la última de cada variable. El intervalo de confianza refleja el tamaño del efecto mínimo (límite inferior) y el tamaño del efecto máximo (límite superior). La precisión del OR depende del tamaño muestral: para un mismo nivel de confianza, a mayor tamaño muestral más pequeño será el intervalo y, por ende, más precisa será la estimación del OR "real" (poblacional; Cerda et al., 2013). El cálculo del intervalo de confianza se relaciona con la cantidad de observaciones en las celdas involucradas para la variable independiente. Si se tienen pocos casos, el margen de error¹⁴ se elevará.

Lo que se pretende con la regresión logística es expresar la probabilidad de que ocurra el evento de interés, en función de ciertas variables que se presumen relevantes o influyentes.

Este modelo es más robusto que un modelo discriminante, ya que su implementación¹⁵ requiere menos supuestos estadísticos.

Con base en la revisión bibliográfica y los talleres de discusión efectuados durante el desarrollo de este trabajo se exploraron diversos efectos, pero es importante recordar que se trata del primer estudio exploratorio sobre este tema en el país, a partir del cual se puede seguir construyendo hipótesis.

Análisis de supervivencia

La tercera técnica estadística empleada es la de curvas de supervivencia, a partir del método de Kaplan-Meier. Se trata de un método muy popular en Ciencias de la Salud, no paramétrico, con muy pocas restricciones¹⁶. La función de Kaplan-Meier es la probabilidad de que un individuo sobreviva a lo largo del tiempo. En este caso, la supervivencia permite estimar cuánto tarda en cumplir su ciclo un caso en riesgo, en contraste con otro que no está en esa situación. Otro concepto que se utiliza en este análisis es el de "caso censurado", entendido como aquel que no cumple con el evento de interés. En el presente estudio se consideran "censurados" los expedientes cerrados en los que no se detectó un riesgo potencial.

El análisis de supervivencia se asocia al área de Epidemiología, en la cual el hecho de sobrevivir responde a la forma en que un medicamento eleva la esperanza de seguir viviendo o, por el contrario, cómo una enfermedad acorta esa expectativa. En síntesis, el modelo permite conocer cuánto tarda en cumplir su ciclo un caso que se encuentra en riesgo, en contraste con otro que no lo está.

Tipologías de riesgo

La construcción de las tipologías de riesgo se realizó con la técnica de análisis de segmentación, que ubica en un solo "cajón" los casos que, por sus características, están asociados a un riesgo más alto. Para ello se usó el procedimiento del *software* estadístico SPSS denominado análisis de conglomerados bi-etápico, que permite el uso de variables categóricas o con niveles de medición superiores en el modelo. De este modo fue posible configurar tres grupos con variables que discriminan más entre los casos.

Expandir la frontera de información

Las estadísticas judiciales ofrecen cifras de los casos entrados y salidos, de manera agregada según modalidad de cierre. No documentan el proceso seguido en cada caso, de modo que puedan identificarse relaciones entre sus características (cuadro 4.5). Esta información es clave para estudiar el grado de cumplimiento de la tutela efectiva de derechos. Por ejemplo, se sabe cuántas causas llegan a juicio y reciben una sentencia, pero se ignora qué tipo de asuntos son; se conoce el número de expedientes según la forma de cierre, pero no es posible aproximar un perfil específico de las partes involucradas en cada caso.

PARA MÁS
INFORMACIÓN SOBRE

LA METODOLOGÍA UTILIZADA Y LA BASE DE DATOS

véase García, 2014, en
www.estadonacion.or.cr

¹⁴ Para el cálculo del intervalo de confianza (IC) se recurre a diferentes métodos. Uno de los más comunes es el Woolf, que utiliza la fórmula: $IC \text{ Odds Ratio} = (\ln OR) \pm Z \sqrt{1/a+1/b+1/c+1/d}$. Odds ratio (OR), logaritmo natural (ln).

¹⁵ Las variables independientes pueden ser consideradas predictoras o modificadoras del efecto, según si hay que ajustarlas o producen cambios en la relación directa entre una variable X y la variable dependiente Y. Sin embargo, esto se determina a partir del conocimiento del tema y la literatura, es decir, se puede analizar la relación entre las variables independientes y la variable dependiente según el comportamiento teórico esperado.

¹⁶ La restricción más evidente es aquella en que hipotéticamente los casos que "salen" antes se hubieran comportado como los que continúan, en caso de haber tenido la posibilidad (Aguayo y Lora, 2007).

Al individualizar la trayectoria de los casos según sus características se podría contestar preguntas que hasta ahora no tienen respuesta, tales como:

- ▶ ¿Cuáles factores de la organización interna de los despachos judiciales se relacionan con la duración de los procesos en materia penal y la posibilidad de llegar a juicio y recibir una sentencia?
- ▶ ¿Quiénes tienen más y quiénes tienen menos probabilidades de obtener una sentencia?
- ▶ ¿Cómo varía la duración promedio por despacho, según tipo de cierre y de delito?
- ▶ ¿Existen relaciones más o menos estrechas entre ciertos tipos de terminaciones y los mismos tipos de delitos?

El presente estudio ofrece, por primera vez, una aproximación cuantitativa al tema. Su objetivo es facilitar el seguimiento individualizado de los casos penales, de tal manera que se cuente con información cruzada por tipo de denuncia, con datos específicos de los pasos que siguen los expedientes, el perfil de los usuarios y el cumplimiento de los principios de la tutela efectiva de derechos. Siendo esta una primera exploración, se requerirán nuevos estudios que profundicen en sus hallazgos.

Agenda de investigación a futuro

La información recopilada en este estudio tiene un potencial mucho mayor que el aprovechado para la elaboración de este capítulo. Los archivos completos, en formato de base de datos, estarán disponibles en la página web del Programa Estado de la Nación para investigadores y personas interesadas en temas afines, a quienes estos insumos puedan ser de utilidad.

A partir de este muestreo es posible explorar asuntos como las tipologías de casos por delitos y su relación con el sexo del ofendido o el imputado, el comportamiento de la litigiosidad por oficina y sus principales usuarios (según ocupación), las diferencias de respuesta y procedimientos por despachos. También se pueden realizar análisis cualitativos de ciertos segmentos de la muestra (por ejemplo, únicamente los casos que prescribieron, o solo las desestimaciones que tardaron más que el promedio), duración promedio del proceso según delito, días promedio transcurridos entre las distintas etapas del juicio, casos con prisión preventiva y otros muchos temas e indicadores que mejorarán el conocimiento del proceso penal y contribuirán a una más adecuada evaluación de la gestión judicial en esta materia.

► Cuadro 4.5

Comparación entre la información existente y los nuevos datos que aporta el muestreo de expedientes

Variable	Estadísticas judiciales anuales disponibles	Nueva información del muestreo de expedientes
Tipología de casos	Por tipo de delito denunciado, según título del Código Procesal Penal	Casos que llegan a juicio y obtienen una sentencia versus los que no lo logran, según características de cada caso Casos con y sin riesgo de tutela efectiva de derechos, según características de cada caso
Tipos de terminación	Totales según tipo de terminación	Tipos de terminación según características de cada caso
Duración	Duración promedio por juzgado, etapa de juicio y tipo de terminación	Duración según características de cada caso y tipología
Usuarios (víctima e imputado)	No disponible	Características sociodemográficas del usuario según información disponible en los expedientes
Riesgos de tutela efectiva de derechos	Total de casos terminados por prescripción	Razones específicas de terminación durante el proceso judicial (salidas irregulares)

Fuente: Elaboración propia con datos de García, 2014.

► Insumos

El insumo principal de este capítulo es la ponencia *Tutela efectiva de derechos en materia penal y laboral*, de Cathalina García.

► Créditos

Borrador del capítulo: Evelyn Villarreal.

Edición técnica: Amelia Brenes.

Revisión de cifras: Obryan Poyser y Emilio Solana.

Diagramas y gráficos: Obryan Poyser.

Lectores críticos: Daniel González, Carlos Núñez, Raymond Porter, Ricardo Salas y Constantino Urcuyo.

Participantes en el taller de consulta:

Alfonso Carro, Mauricio Castro, Alfredo Chirino, Daniel González y Ricardo Salas.

Capítulo 5

Tutela efectiva de derechos en materia laboral

5

Síntesis de hallazgos y desafíos

Casi la tercera parte (29,2%) de una muestra de casos en materia laboral se encuentra en riesgo de tutela efectiva de derechos. En la presente investigación se consideran en riesgo los casos que finalizan con modalidades de cierre que no incluyen una resolución dictada por un juez, que proteja los derechos laborales y minimice el efecto de la desigualdad de recursos entre las partes.

El 64,5% de los casos sí logró recibir una sentencia de primera instancia. Dentro de este grupo, una alta proporción de los demandantes (78%) obtuvo una resolución que acogió, parcial o totalmente, sus peticiones. Es oportuno llamar la atención sobre un pequeño porcentaje de sentencias (3,7%) que declararon la prescripción del caso, y que se consideran como casos en riesgo de tutela aun cuando llegaron hasta la fase de sentencia de primera instancia.

Los casos más vulnerables comparten características como la falta de acompañamiento legal, bajos niveles de oferta y aceptación de testigos (promedio de 1,29), duraciones menores o iguales a 278 días calendario (menos del promedio general), presencia de notificaciones fallidas y la no solicitud o no obtención de embargos preventivos sobre dineros de los demandados. Estos factores acotan las áreas de riesgo de la tutela efectiva de derechos y evidencian lagunas en el proceso, como por ejemplo la necesidad de reforzar el rol de la defensa pública en materia laboral.

Aporte del capítulo

En este capítulo se presentan los resultados de la primera investigación empírica que se realiza en Costa Rica acerca de la tutela de derechos en materia laboral. Como se sabe, esta jurisdicción vela por los derechos de los trabajadores, que constituyen la mayoría de la población del país, lo que incluye dirimir conflictos entre partes que usualmente son muy desiguales (empleado versus empleador). El propósito del análisis es determinar en qué medida los procesos y las resoluciones en este ámbito protegen a los usuarios de situaciones de indefensión y, por tanto, garantizan la tutela efectiva de sus derechos.

A través del estudio de una muestra de expedientes judiciales, la investigación identificó situaciones que pueden considerarse como riesgos para la tutela efectiva de derechos. Dado que se trata de un tema amplio, en el cual interviene un gran número de variables, fue necesario adoptar una metodología de aproximaciones sucesivas que permitiera conocer las distintas vías por las que ese problema puede manifestarse. En razón de ello, el capítulo fue estructurado de la siguiente manera:

- se determinan los caminos probables que puede tomar un caso laboral;
- se cuantifican los expedientes y los tiempos promedio de duración de cada camino y se analiza su relación con las características del caso;
- se define cuáles de estas rutas constituyen áreas de riesgo para la tutela efectiva de derechos, y
- se exponen los factores que contribuyen en mayor medida a la posibilidad de que un caso esté en un área de riesgo.

Con este esfuerzo no se pretende construir un índice de tutela efectiva de derechos en materia laboral. Para ello se requeriría complementar la aproximación cuantitativa aquí reseñada con un análisis jurídico de cada sentencia, a fin de determinar en cada caso si se produjo una falla en la tutela de derechos.

Hallazgos relevantes

- El 64,7% de los casos analizados terminó con una sentencia en primera instancia.
- El 78% de las sentencias acogió total o parcialmente las pretensiones del actor.
- Un 29,2% de la muestra (351 de 1.204 expedientes) presentó riesgo potencial de tutela efectiva de derechos.
- El archivo provisional (caso abandonado) se dictó para un 6,6% de los expedientes laborales en el año 2000, cifra que aumentó a 10,5% en 2008.
- En esos mismos años, el porcentaje de casos terminados por deserción (no respuesta del demandante) pasó de 1,2% a 4,7%.

CAPÍTULO 5

Tutela efectiva de derechos en materia laboral

► Índice sumario

I. JUSTIFICACIÓN **II. CONCEPTOS BÁSICOS** 1. Tutela efectiva de derechos 2. Riesgo de tutela efectiva de derechos en materia laboral **III. CONTEXTO** 1. Juicios ordinarios y de riesgos del trabajo aumentan el volumen de trabajo de la jurisdicción laboral 2. Más de la mitad de los juicios laborales termina con una sentencia 3. Duración de casos se mantiene estable en menor cuantía y aumenta en mayor cuantía 4. Reformas recientes en materia laboral **IV. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN** 1. Mapa de ruta de un caso laboral teórico 2. Mayoría de los casos laborales obtiene una sentencia de primera instancia a. Mejora la duración promedio para terminar un caso laboral 3. Factores clave para llegar a una resolución: solicitud o aprobación de embargo 4. En un tercio de los casos laborales está en riesgo la tutela efectiva de derechos 5. Perfiles de riesgo de tutela efectiva de derechos laborales a. Casos en riesgo presentan una menor duración **V. METODOLOGÍA** 1. Muestreo de expedientes 2. Técnicas de investigación a. Análisis bivariado b. Regresión logística c. Análisis de supervivencia d. Tipologías de riesgo 3. Expandir la frontera de información 4. Agenda de investigación futura

Justificación

Como parte de las funciones esenciales de la administración de justicia, la tutela efectiva de derechos en materia laboral requiere que los despachos tengan la capacidad de llegar a la resolución de un conflicto entre dos partes. Esta jurisdicción protege a la población trabajadora, dentro de la cual se encuentran los grupos de menores ingresos, que son los más vulnerables a sufrir el irrespeto de las garantías y derechos establecidos en el Código de Trabajo. En la evolución doctrinaria del Derecho Laboral se ha reconocido que la parte más débil –que por tanto necesita mayor protección– es el trabajador. Por ejemplo, Neves (2009) señala que “los sujetos de la relación laboral son materialmente desiguales, porque uno tiene poder económico y el otro no”. En el mismo sentido, Jaramillo (2011) indica que “el Derecho Laboral partía de la base del reconocimiento de la desigualdad entre empleador y trabajador, de forma que hubo

necesidad de adaptar la clásica figura a partir de principios como el mínimo de derechos y garantías y la irrenunciabilidad, que suponían una base inderogable de derechos de los trabajadores, a partir de la cual podían pactarse reglas contractuales *in melius*”.

Habida cuenta de esa desigualdad de condiciones que suele presentarse entre las partes involucradas en un conflicto laboral (lo que se conoce como “desigualdad de armas”), un objetivo de este análisis es explorar la medida en que esa desigualdad afecta o no la tutela efectiva de derechos o, en otras palabras, si las características de los usuarios inciden en el tipo de finalización de los juicios. La posibilidad de que el actor se presente sin asesoría legal es una garantía de acceso, pero a la vez puede limitar su desempeño durante el proceso, mientras que el empleador por lo general está debidamente asesorado. El personal del despacho judicial no brinda ningún tipo

de asesoría o guía a las partes, y la Defensa Pública solo trabaja en esta materia de modo excepcional¹.

El principio de igualdad de armas es un elemento esencial del derecho de defensa, de contradicción y, más ampliamente, del principio de juicio justo, y hace alusión a un mandato según el cual cada parte del proceso debe poder presentar su caso bajo unas condiciones y garantías judiciales que permitan equilibrar los medios y posibilidades de actuación procesal (Sentencia C-536/08 de la Corte Constitucional de Colombia). De allí la necesidad de que se garanticen derechos como el de asesoría legal, para asegurar una tutela judicial efectiva. Las desigualdades entre las partes deben ser compensadas por el Estado porque, de lo contrario, será imposible el efectivo cumplimiento de los derechos constitucionales y legales que norman la relación laboral; es decir, estos últimos se tornarían nugatorios.

En el marco de la elaboración del presente Informe se llevó a cabo un proceso de consulta con expertos, quienes de manera reiterada expresaron preocupación por lo difícil que resulta para un trabajador tener éxito en un litigio contra un empleador; incluso en el eventual caso de que gane, enfrenta grandes dificultades para lograr el cumplimiento de la sentencia y la respectiva reparación. Pese a la importancia de esta temática, las estadísticas judiciales disponibles no brindan información sobre la parte favorecida por la sentencia, los tipos de derechos demandados y el seguimiento a la ejecución de los fallos.

También genera inquietud la creciente duración de los procesos, incluso los más simples y de reclamo de montos muy bajos, así como la alta congestión en los juzgados de San José, en particular el recién creado juzgado electrónico. Estos hechos preocupan aun más si se considera la tendencia al aumento anual de los casos entrados y los casos circulantes.

El análisis de la muestra de expedientes seleccionada para este trabajo ha permitido desagregar los datos estadísticos y rastrear el camino que transitan las denuncias una vez que son recibidas en las oficinas judiciales. Con esa información es posible detectar si hay procesos cuya duración supera el promedio, a qué tipo de casos

corresponden y si hay algún perfil de trabajador detrás de ciertas sentencias. En síntesis, se busca conocer las demandas de los usuarios, las respuestas del sistema y los eventuales vínculos entre ambas.

Conceptos básicos

Tutela efectiva de derechos

La tutela efectiva de derechos es el libre acceso de todas las personas al sistema de administración de justicia, para obtener una resolución de fondo ajustada al marco legal vigente que garantice la exigibilidad de los derechos ciudadanos o la defensa de un interés legítimo². De acuerdo con la Sala Constitucional de Costa Rica, la tutela de derechos no es solo la posibilidad efectiva de contar con una sentencia, sino que involucra todo el proceso judicial, incluyendo aspectos como el acceso a la justicia, el derecho a la defensa, el derecho a una resolución por el fondo, el uso de recursos legales para la argumentación, la legitimidad de la autoridad que emite la sentencia y el cumplimiento de la misma³ (Sentencia 8952-11). Este conjunto de instrumentos incluye, pero es más amplio que el principio de debido proceso⁴: mientras éste se concentra en ciertas garantías mínimas que poseen las personas para hacerse oír, la tutela efectiva incorpora dimensiones previas y posteriores al proceso judicial⁵.

Así entendida, la tutela efectiva de derechos es un concepto multidimensional. Para que se dé en la práctica, tiene que cumplirse un conjunto de condiciones que deben verse como necesarias, aunque ninguna suficiente por sí misma: es la convergencia de todas ellas la que produce el resultado deseado. El incumplimiento de una o varias de estas dimensiones lesiona la tutela efectiva de derechos y configura situaciones en las que el Poder Judicial no logra atender adecuadamente los conflictos planteados por sus usuarios.

Esta naturaleza multidimensional hace que, desde la perspectiva de un estudio empírico, la tutela efectiva de derechos sea sumamente difícil de investigar. Resulta necesario, entonces, definir una estrategia alternativa que

1 Desde 2012, en el Juzgado Laboral del Segundo Circuito Judicial de San José hay dos defensores públicos que brindan asesoría gratuita en materia laboral, pero solo atienden a grupos vulnerables. La ley de reforma al Código Procesal Laboral establece el derecho de defensa pública en esta materia para los trabajadores que tengan un salario inferior a 800.000 colones mensuales. Al momento de redactarse este Informe la aplicación de la nueva ley se encontraba paralizada, debido a un veto emitido por el Poder Ejecutivo en 2013. La Corte Suprema de Justicia ha advertido que requeriría un fuerte incremento de recursos para cumplir con ese mandato.

2 La definición de este concepto es una adaptación de Sáez, 2004.

3 Es un concepto similar al de "juicio justo", aunque un poco más acotado, en tanto no incluye variables estructurales o institucionales, sino solamente del proceso como tal. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) incluyó el derecho a la igualdad ante las cortes y el juicio justo como uno de los diecinueve derechos humanos contemplados en su metodología de medición y seguimiento. Para ello se le asignó un conjunto de indicadores estructurales, de proceso y de resultado, con miras a que los países puedan analizar su evolución en el cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos. Algunos de los indicadores concuerdan con la definición de tutela efectiva (ACNUDH, 2012).

4 Existe una discusión sobre los alcances del principio del debido proceso. En un extremo está el enfoque minimalista, que se limita al derecho a ser oído, y en el extremo opuesto está la posición que asigna a las personas garantías sustantivas como, por ejemplo, la igualdad de recursos para la defensa. Este principio es reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de los Derechos Humanos y en muchas constituciones políticas (Williams, 2010 y Machicado, 2010).

5 España y Brasil han incluido la tutela efectiva como un derecho constitucional en sí mismo. Otros países han legislado e incorporado el tema como un principio de rango similar a los de igualdad e inocencia. También se ha desarrollado jurisprudencia que garantiza estos principios en la práctica de la administración de justicia (Sentencias 8952-11 y 9051-11 de la Sala Constitucional de Costa Rica).

haga posible un primer abordaje del tema. En este caso, se redujo la complejidad del objeto de estudio mediante la selección de algunas de sus dimensiones. Esto supuso renunciar a ofrecer un análisis exhaustivo, a cambio de obtener un conocimiento sistemático del grado en que se cumplen las condiciones o dimensiones seleccionadas.

Esta investigación se centra en las dimensiones de la tutela efectiva relacionadas con el derecho a una resolución por el fondo, dada por una autoridad competente en los casos que la normativa vigente acredite como admisibles. Ello permite observar de manera indirecta otras dimensiones, como el acceso equitativo a los tribunales, la existencia de situaciones de indefensión y el uso de recursos legales para la argumentación, pues se debe explorar si factores como estos impidieron obtener una resolución.

Se parte aquí de la premisa de que, en un Estado de derecho, es válida la posibilidad de que los casos terminen de manera distinta a un fallo dictado por un juez o tribunal. La aspiración es que el Poder Judicial garantice a los usuarios una tutela efectiva de sus derechos en todo el proceso, independientemente de si el resultado final es una sentencia u otro tipo de resolución.

Riesgo de tutela efectiva de derechos en materia laboral

En la jurisdicción laboral, la tutela efectiva de derechos se produce cuando el caso es resuelto o arreglado entre las partes en conflicto, de modo tal que estas reciban una respuesta acorde con la normativa vigente. En consecuencia, el presente análisis brindará una aproximación a la capacidad de la justicia laboral para dirimir conflictos, ya sea por medio de sentencias o a través de conciliaciones homologadas por un juez.

En la muestra seleccionada se incluyeron únicamente expedientes de juicios ordinarios⁶, es decir, reclamos de:

- preaviso,
- auxilio de cesantía,
- aguinaldo,
- vacaciones,
- salarios caídos,

- reinstalación en el cargo con pago de salarios caídos,
- pensiones de invalidez, vejez o viudez,
- cobro de anualidades,
- aplicación de salarios mínimos a algunas categorías de puestos, o incumplimiento de una convención colectiva o un laudo arbitral,
- diferencias de salarios, horas extra, feriados, descansos y eliminación de una sanción disciplinaria,
- indemnización prevista por el artículo 31 del Código de Trabajo, y
- demandas de sociedades anónimas contra la CCSS tendientes a obtener declaratorias de no obligatoriedad del pago de cuota obrero-patronal sobre sumas entregadas a los trabajadores, bajo otros conceptos distintos a salario u obligación de dejar sin efecto el cobro que por ese concepto haya hecho ese ente asegurador (Varela, 2011).

Para definir el concepto de riesgo en materia laboral se recurrió al criterio de expertos, a quienes se les solicitó identificar las causas o el tipo de terminación que podrían implicar una denegación de respuesta, es decir, que el demandante no obtuvo una resolución. Los casos identificados como de riesgo fueron los que tuvieron las siguientes modalidades de cierre: i) conciliación, ii) archivo provisional, iii) deserción y iv) desistimiento del actor por satisfacción extraprocesal no homologada por el juez, así como otras salidas donde no hay homologación⁷.

Cabe aclarar que la conciliación no es un riesgo *per se*; de hecho es una salida que se promueve cada vez más en el sistema judicial costarricense. Sin embargo, los expertos identificaron como riesgosos los casos en que los demandantes se presentan a conciliar sin acompañamiento legal, pues se produce una evidente “desigualdad de armas” y no hay garantías de que el acuerdo logrado esté acorde con el derecho que tiene el trabajador. Si bien los jueces tutelan las conciliaciones y están presentes para resguardar los derechos irrenunciables de las personas, no se puede comprobar si sus valoraciones de los acuerdos monetarios son correctas, ni se sabe cómo aseguran

6 Con esta decisión se excluyeron los juicios relacionados con riesgos profesionales, infracciones a la Ley Constitutiva de la CCSS, disolución de cooperativas y sindicatos, prestaciones, conmutación de rentas, reinstalación de trabajadoras embarazadas o en período de lactancia y de menores de edad despedidos sin autorización del Ministerio de Trabajo.

7 La homologación implica que el juez revisa los alcances del acuerdo al que han llegado las partes, para asegurar que se respeten las leyes laborales, especialmente los derechos irrenunciables de los trabajadores. Dependiendo de esas condiciones, el juez homologa o imprueba la conciliación (votos 1996-00082 y 1997-00314 de la Sala Segunda) y, como resultado de ello, el asunto se considera cosa juzgada, es decir, el caso no puede reabrirse.

su efectivo cumplimiento. De hecho, los expertos reconocen que en la práctica –e incluso por solicitud del demandante– es posible que los jueces acepten arreglos por sumas inferiores a las que corresponden por ley. Por otra parte, el juez no puede intervenir para sugerir montos en dinero o en especie, es decir, no puede asesorar a ninguna de las partes, aunque se percate de injusticias, como por ejemplo que el monto pactado solo representa una mínima parte de lo que el actor podría haber reclamado. Los trabajadores que no tienen representante legal y sí muchas necesidades económicas tienden a dejarse llevar por ofertas en efectivo e inmediatas, que no tienen relación con las cantidades que podrían exigir en un juicio incluyendo todas sus garantías (E⁸: Varela, 2014). Dado que en los expedientes estudiados no es posible conocer si durante la conciliación hubo o no acompañamiento legal, se decidió agrupar todas las salidas de conciliación como áreas de riesgo potencial. Posteriormente, al igual que en las demás modalidades de cierre, se realizaron procesamientos de datos para identificar patrones en este grupo.

Las salidas de archivo y de deserción, ambas dictadas por un juez, se consideran riesgosas en tanto dan por terminada la demanda sin una resolución de fondo, sino más bien por un incumplimiento de las partes con los plazos establecidos. Asimismo, el desistimiento, aunque es solicitado voluntariamente por los actores, descarta la resolución del caso por el fondo o por conciliación. Pese a que no hay certeza sobre sus motivos, a juicio de los expertos estos tres tipos de salida constituyen áreas de riesgo, porque la mayoría de los actores pierde interés en continuar con el proceso al enfrentar obstáculos impuestos por el sistema (horarios o lejanía geográfica) y por falta de asesoría legal.

Contexto

Juicios ordinarios y de riesgos del trabajo aumentan el volumen de trabajo de la jurisdicción laboral

Le corresponde a la jurisdicción laboral recibir demandas relacionadas con el Código de Trabajo de 1943 y otras leyes afines, como por ejemplo la Ley de Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia. Por lo tanto, es un ámbito de custodia de derechos muy sensible para un amplio conjunto de la población, constituido por las y los trabajadores, pero especialmente para aquellos que

se encuentran en condiciones de desventaja social y, por tanto, son más susceptibles de necesitar protección en esta materia.

Desde 2006 los casos laborales representan entre un 3,7% y un 4,8% del total de asuntos recibidos por el Poder Judicial. El volumen de casos tiende a aumentar cada año, aunque ciertamente no es una cantidad excesiva en comparación con las demás materias. En 2013 ingresaron a la jurisdicción laboral 28.664 casos netos (sin contar las incompetencias⁹), en proporciones de alrededor de 60% en mayor cuantía y 40% en menor cuantía (demandas no mayores a dos millones de colones). Este número equivale a un incremento de poco más de 8.900 casos con respecto a la entrada de 2006 (gráfico 5.1).

De los casos recibidos en el período 2004-2013, cerca del 70% fueron juicios ordinarios, es decir, aquellos que reclaman derechos laborales básicos como salario mínimo, vacaciones, anualidades y reinstalación en el cargo, entre otros, tal como se explicó anteriormente, en la sección “Conceptos básicos.” Las denuncias restantes correspondieron a asuntos relacionados con riesgos del trabajo (17%), pensiones por invalidez (9%), consignación de prestaciones (5%) y otras infracciones al Código de Trabajo (7%). En términos de juzgados, y tomando como referencia los datos de ingreso más actualizados (2012), se observa una concentración en el Segundo Circuito Judicial de San José (Goicochea), pero también destaca el volumen de casos entrados en Cartago y la Zona Atlántica (gráfico 5.2).

Más de la mitad de los juicios laborales termina con una sentencia

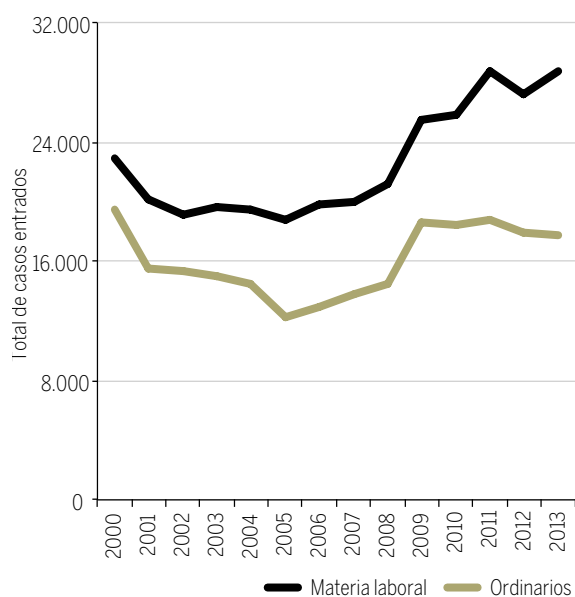
Poco más de la mitad de los casos terminados en materia laboral corresponde a sentencias de primera instancia y, por ende, la otra mitad concluye por diversas vías antes de llegar a esa etapa (cuadro 5.1). Después de las sentencias, la conciliación es la salida más frecuente y ha mostrado un leve aumento en años recientes: pasó de representar un 5,2% de los casos terminados en 2006, a un 8,5% en 2013. Debe recordarse que el marco legal se fortaleció a partir de 1998, con la aprobación de la “Ley de resolución alterna de conflictos y promoción de la paz social” (n° 7727), cuyo objetivo es promover la solución de diferencias patrimoniales por medio del diálogo, la negociación, el arbitraje y la conciliación voluntaria y consensuada. Además, en la última década ha ido mejorando la capacitación de los operadores de justicia en el

⁸ Las referencias que aparecen antecedidas por la letra “E” corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe. La información respectiva se presenta en la sección “Entrevistas y comunicaciones personales”, de la bibliografía de este capítulo.

⁹ En materia laboral las incompetencias se presentan excepcionalmente. Según los artículos 422 y 423 del Código de Trabajo, un juzgado puede declararse incompetente para resolver un caso por razones de jurisdicción (corresponde a otra materia) o de territorio (se originó en otro país).

Gráfico 5.1

Entrada neta de casos en juzgados laborales de primera y única instancia, y cantidad de estos que son ordinarios^{a/}. 2000-2013



a/ La entrada neta corresponde a la entrada total menos las incompetencias.

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

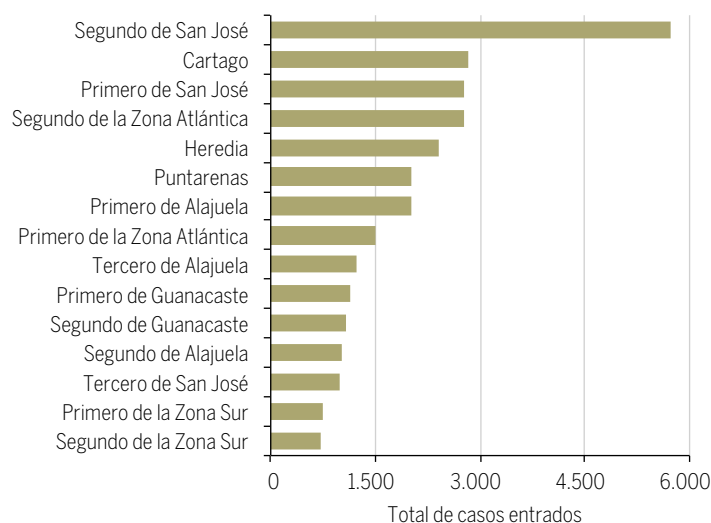
uso de mecanismos de resolución alterna de conflictos (véase el capítulo 3).

En los últimos cinco años un 12,9% de casos terminó por deserción, prescripción o archivo provisional (abandono). Esta última modalidad mantiene un volumen constante, en tanto que las dos primeras han aumentado levemente (gráfico 5.3). En estos tipos de cierre el proceso no continuó y no hubo reparación por la violación del derecho o el conflicto denunciado.

Una vez dictada una sentencia, el juez, de oficio, debe dar seguimiento a su ejecución. No hay información disponible que permita conocer detalles sobre esta etapa. Si en la misma sentencia no se logra la resolución inmediata del conflicto, el cumplimiento puede ser obstaculizado por procesos de embargo y arreglos de pago que aumentan la duración, o bien por empresas y sociedades anónimas que se declaran insolventes para hacer frente a los pagos dispuestos por el juez. También el Estado como patrono tiene dificultades para acatar los fallos relacionados con pensiones (E: Varela, 2014).

Gráfico 5.2

Casos entrados en los juzgados de trabajo, por circuito. 2012



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

Cuadro 5.1

Casos terminados por los juzgados laborales, según tipo de salida. 2009-2013

Categorías	2009	2010	2011	2012	2013
Casos terminados	30.864	29.877	31.398	32.820	35.054
Sentencias	16.384	16.349	16.072	16.799	19.796
Deserciones	1.783	1.912	2.155	2.473	2.142
Incompetencias	1.185	1.506	1.727	1.752	1.697
Archivo provisional	1.220	1.940	1.977	1.959	1.972
Desistimiento	599	807	851	930	1.011
Acumulación	216	329	222	277	242
Prescripción	201	126	246	220	333
Arreglo	294	205	545	734	892
Remitido al centro de conciliación del Poder Judicial	59	127	70	30	170
Archivo definitivo		815	1.949	1.817	1.696
No ubicados				98	0
Otras razones	8.923	5.761	5.584	5.731	5.103

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

Duración de casos se mantiene estable en menor cuantía y aumenta en mayor cuantía

La duración promedio¹⁰ para resolver una denuncia en materia laboral es variable. En 2013, en los juzgados de menor cuantía fue de 9 meses y 1 semana (dos semanas menos que en 2012), valor que se ha mantenido estable desde 2008, cuando la Sección de Estadística del Poder Judicial comenzó a reportar este dato. En cambio, en los juzgados de mayor cuantía la duración promedio varió significativamente en 2013 con respecto a los dos años anteriores: hubo un descenso sustancial en la cantidad de sentencias dictadas (1.818 menos) y la duración resultante (24 meses y 2 semanas) fue tres meses y medio superior a la de 2012 y, al mismo tiempo, la más alta del periodo en estudio (gráfico 5.4).

Este último cambio se explica porque los juicios por pensiones (de cualquier tipo) fueron eliminados de la categoría de juicios ordinarios y se empezaron a contabilizar, por aparte, en los juzgados de seguridad social. Las cifras muestran que esos juicios tuvieron una duración

promedio de 18 meses y 1 semana, con un total de 2.159 sentencias. Para efectos comparativos con los períodos anteriores, si se unifican los juicios ordinarios y los de pensiones del 2013, se nota un aumento en el volumen de sentencias (341 más que en 2012) y una mayor duración (un mes y medio más que el año anterior).

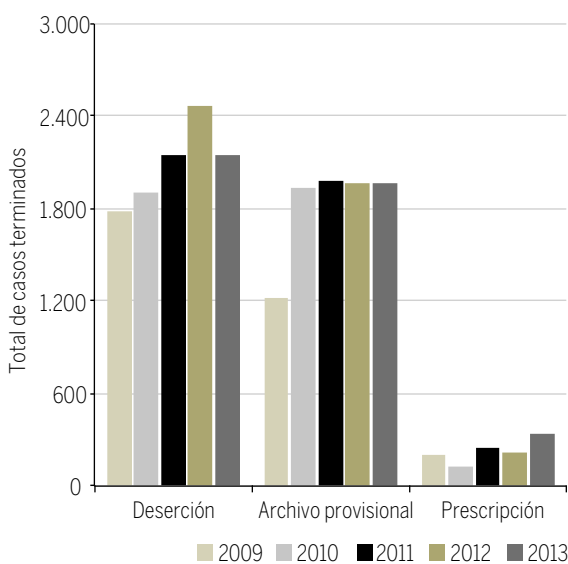
Para los juicios que pasan a una segunda instancia y a casación (Sala Segunda) se deben sumar cerca de seis y tres meses, respectivamente (cuadro 5.2).

Reformas recientes en materia laboral

La jurisdicción laboral, que por casi dos décadas permaneció sin cambios sustantivos, ha sido objeto de innovaciones en los últimos años. Además de la separación de los casos de seguridad social en juzgados especiales, antes comentada, se creó el Departamento de Medicina Laboral, para valorar los casos de pensiones por incapacidad y riesgos del trabajo, entre otros, se incorporó la herramienta “escritorio virtual”, para acelerar el manejo de expedientes y se puso en marcha un proyecto de intervención directa para reducir la mora en el juzgado

Gráfico 5.3

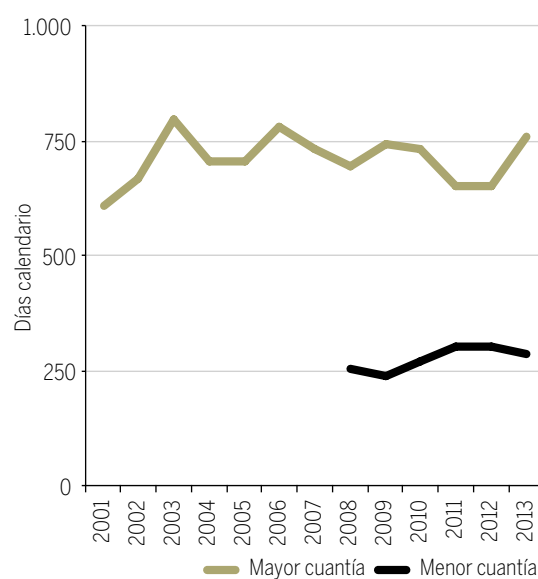
Casos terminados por archivo provisional, deserción y prescripción en juzgados laborales. 2009-2013



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

Gráfico 5.4

Duración promedio de los juicios ordinarios en materia de trabajo fallados con sentencia en primera instancia, por tipo de juzgado^{a/}. 2001-2013



a/ A partir de 2013 las demandas por pensiones de cualquier tipo, que antes se consideraban juicios ordinarios, pasaron a integrar el grupo que es atendido por los juzgados de seguridad social.

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

10 En ambos tipos de juzgados (mayor y menor cuantía) la duración se calcula únicamente para los juicios ordinarios en los cuales se dictó sentencia.

► Cuadro 5.2

Duración promedio de los juicios de trabajo de mayor cuantía fallados con sentencia, por instancia, según año. 2010-2013

	Primera instancia	Segunda instancia	Casación
Año	Juzgados	Tribunales	(Sala Segunda)
2010	23 meses 3 semanas	5 meses 1 semana	5 meses 2 semanas
2011	21 meses 0 semanas	6 meses 3 semanas	3 meses 0 semanas
2012	21 meses 0 semanas	7 meses 2 semanas	3 meses 2 semanas
2013	24 meses 2 semanas		

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

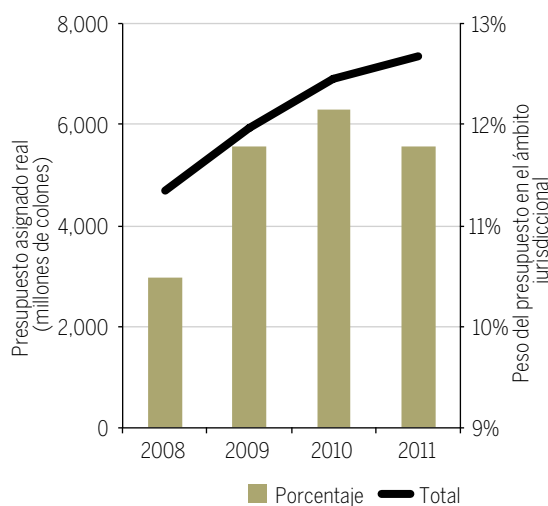
electrónico del Segundo Circuito de San José (E: Varela, 2014). Si bien es temprano para que los efectos de estas medidas se reflejen en las estadísticas judiciales, es importante tomarlas en cuenta.

A la luz de estas reformas, en 2012 los recursos disponibles para la jurisdicción laboral representaron aproximadamente un 12% del presupuesto total del Poder Judicial. En términos absolutos, esto es más de 11.000 millones de colones, suma que duplica en términos reales la asignada en 2008 (gráfico 5.5).

Desde 2006 se viene impulsando el proyecto de un nuevo Código Procesal Laboral, que fue aprobado en 2012 por la Asamblea Legislativa, pero luego vetado por la presidenta Chinchilla Miranda¹¹. Esa disposición fue revocada por la siguiente administración en diciembre de 2014, cuando el presidente Solís Rivera levantó el veto en medio de un álgido debate sobre la legalidad de ese acto y la consecuente presentación de recursos de inconstitucionalidad en su contra. A la fecha de redacción del presente Informe la Sala Constitucional no había emitido dictámenes sobre este ni sobre otro caso relacionado¹². Una vez levantado el veto, en el Congreso se discuten posibles reformas al nuevo Código, con el propósito de aprobarlas antes de su entrada en vigencia, prevista para junio de 2016. Esta normativa implicaría una transformación sustantiva de la jurisdicción laboral, pues establece medidas como la oralidad del proceso, la asistencia legal gratuita y la eliminación de los tribunales de menor cuantía; además incorpora una amplia gama de causas por las cuales un trabajador puede demandar a su empleador, entre ellas una serie de prohibiciones

► Gráfico 5.5

Estimación del costo total de la materia laboral en el ámbito jurisdiccional. 2008-2011 (total y como porcentaje del presupuesto)



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

de discriminación por edad, etnia, sexo, religión, raza, orientación sexual, estado civil, opinión política, ascendencia nacional, origen social, filiación, discapacidad, afiliación sindical o situación económica. Gran parte de los alcances de esta ley recae sobre el Poder Judicial, cuya previsión organizativa y de recursos resultará fundamental para su aplicación.

11 El argumento principal para vetar esta ley fue que avalaba las huelgas en servicios públicos esenciales, que hasta la fecha son prohibidas en la legislación nacional.

12 Este caso tuvo como antecedente un primer levantamiento de veto que realizó el presidente Solís el 31 de julio de 2014, a una ley que otorgaba el uso de la calle 13 bis de la ciudad de San José, también conocida como "Calle de Los Artesanos" a los vendedores de artesanías que operan ahí de manera informal. Esa ley había sido vetada en la administración Arias Sánchez, con el argumento de que no se puede otorgar un espacio público a un grupo específico. Ante la medida adoptada por el presidente Solís, la Municipalidad de San José interpuso un recurso de inconstitucionalidad y además anunció que procedería al desalojo de los artesanos. En el segundo caso, la acción en contra de la disposición presidencial fue presentada por 21 diputados de oposición. A ella se unió otra promovida por la Cámara de Industrias de Costa Rica, en la que se objeta la potestad del Presidente para anular vetos de mandatarios anteriores.

Resultados de la investigación

Mapa de ruta de un caso laboral teórico

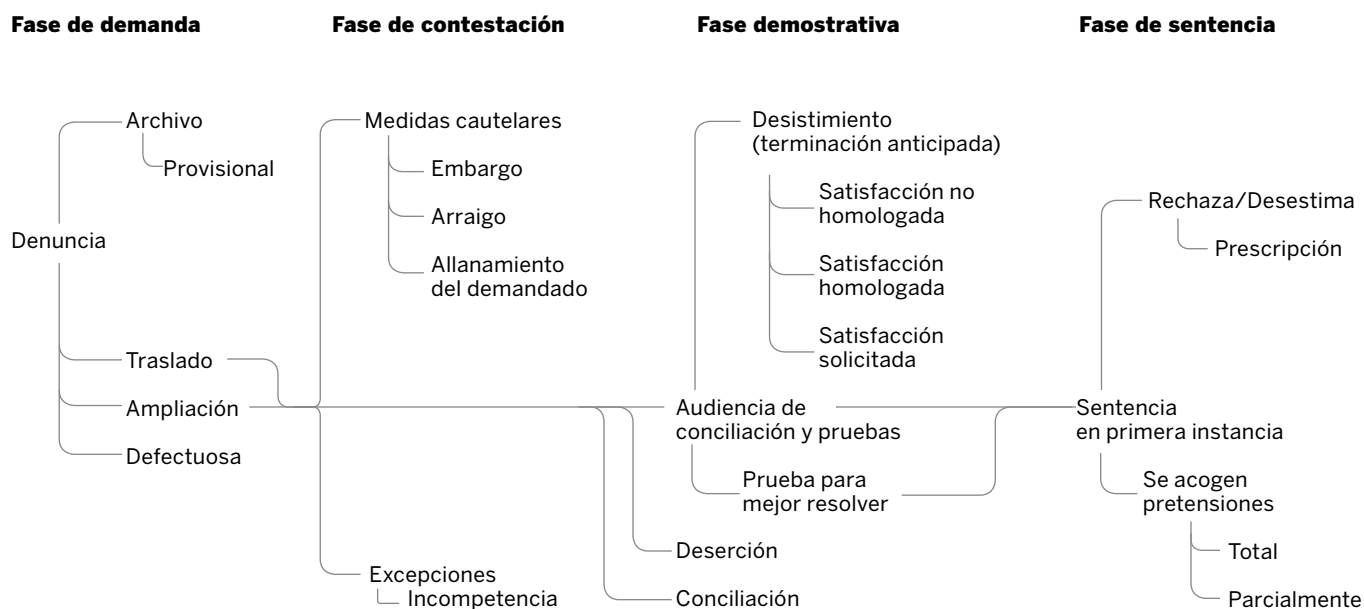
Las resoluciones posibles de un caso laboral se pueden agrupar en tres categorías (diagrama 5.1). El primer tipo son las terminaciones previas o anticipadas a la sentencia, que cierran el proceso sin haber llegado a una solución, tales como archivo provisional o definitivo, excepción, desistimiento y deserción. En estos casos, por lo general los actores renuncian a seguir adelante. Las razones no se conocen con certeza, pero es posible que se relacionen con desinterés, disconformidad con las soluciones ofrecidas, dificultades para atender los requerimientos del proceso (por ejemplo, la imposibilidad de pedir permiso en el nuevo trabajo para asistir a las audiencias), falta de asesoría legal y hasta la lejanía geográfica de los juzgados. El archivo provisional se realiza por tres meses, cuando el actor abandona el caso y no responde; pasado ese lapso, se declara su deserción y el expediente se cierra definitivamente. La deserción también puede aplicarla el juez, tanto al demandante como al demandado, por no haber cumplido con un acto procesal para el que se le concedió un plazo (por ejemplo, presentar un documento o aportar nombres de testigos).

La deserción da por terminado el proceso sin sentencia; si el demandante volviera a presentarse, debe abrir un caso nuevo. En cambio, el desistimiento es un acto voluntario o una solicitud que el demandante puede hacer en cualquier momento y, con ello, retirarse del proceso. Esto puede deberse a que las partes lograron un acuerdo extrajudicial pero no quieren presentarlo ante un juez, de modo que solicitan el desistimiento para terminar con la causa, pero también puede ser el resultado de presiones o falta de interés; es imposible constatar los motivos a partir de los expedientes. Estas salidas pueden presentarse en cualquier etapa del proceso, pero son mucho más frecuentes en las fases iniciales. Este primer grupo también incluye traslados, excepciones e incompetencias, que se usan como cierres administrativos para reorientar la demanda hacia otros despachos.

Un segundo tipo de terminación son los arreglos entre las personas, que también pueden finalizar anticipadamente o interrumpir el proceso judicial pero, a diferencia de las modalidades comentadas en el párrafo anterior, en estos casos sí se llega a una solución. Esto incluye todas las medidas alternativas, como la conciliación y el acuerdo extraprocésal, homologado o no por el juez. Se supone que estos cierres representan la voluntad

Diagrama 5.1

Proceso laboral teórico: salidas posibles de un caso^{a/}



a/ Para efectos ilustrativos, los tipos de salida están colocados en la etapa en la cual su uso es más frecuente, pero la mayoría de ellos puede emplearse en cualquiera de las cuatro fases. Por ejemplo, el archivo provisional no es exclusivo de la fase de demanda (pese a darse principalmente en ese momento). En forma análoga, las medidas cautelares de embargo, arraigo, desistimiento y deserción pueden darse en cualquiera de las cuatro etapas.

de las personas involucradas, de negociar y llegar a una solución satisfactoria para ambas, con la cual se evita todo el proceso de juicio. La satisfacción homologada y la conciliación pueden plantearse ante el juez, quien en tal caso asume la posición de conciliador o facilitador, o bien pueden darse fuera del juzgado, para lo cual las partes deben presentar el acuerdo en un escrito autenticado por un abogado. Al realizar la homologación, el juez debe tutelar los derechos irrenunciables establecidos en la normativa laboral, pero otros detalles, como montos o formas de pago, pueden negociarse. Una vez que el juez homologa el acuerdo, se archiva el expediente. Cuando el arreglo no es homologado o es extraprocesal, el juez desconoce sus alcances y no puede controlarlo.

Finalmente, el tercer grupo de terminaciones es el de las sentencias de primera instancia, en las cuales las pretensiones del demandante se acogen (total o parcialmente) o se rechazan (o desestiman) en su totalidad. Uno de los motivos para desestimar es la prescripción de la demanda. Durante el proceso, el juez tiene prohibido adelantar juicio y no puede alertar a los involucrados de que los hechos ya prescribieron, por lo que debe esperar hasta la redacción de la sentencia para señalar el

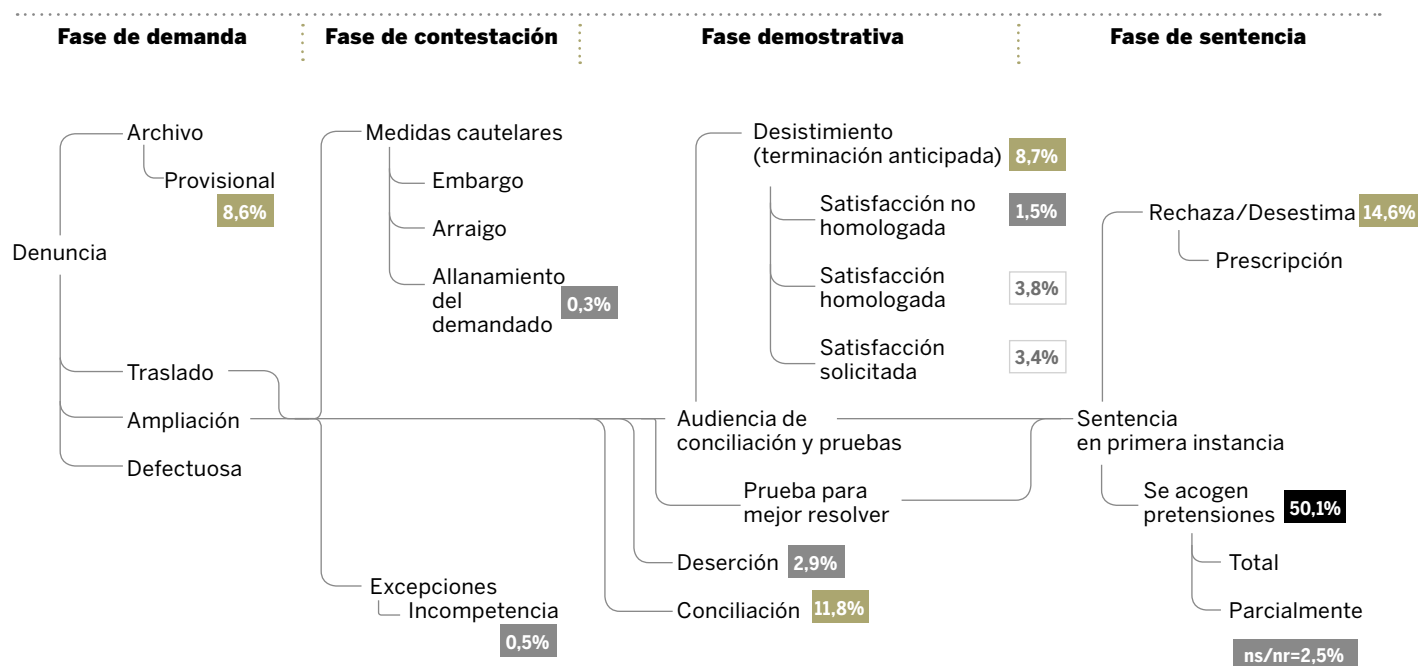
vencimiento de los plazos legales previstos para la realización del proceso.

Mayoría de los casos laborales obtiene una sentencia de primera instancia

Tanto en 2000 como en 2008, un 12% de los casos de la muestra analizada concluyó en las dos primeras etapas de un juicio laboral, es decir, durante la interposición de la demanda y la contestación de las partes (diagrama 5.2). Una proporción muy baja de ellos correspondió a cierres de índole administrativa (traslados e incompetencias) y la mayor cantidad terminó por archivo provisional y deserción, cuya frecuencia aumentó levemente en el periodo de estudio: el archivo provisional (caso abandonado) pasó de un 6,6% de los expedientes laborales en el año 2000 a un 10,5% en 2008, mientras que la deserción se incrementó de 1,2% a 4,7%. Si se comparan estos porcentajes con el muestreo realizado para la materia penal –considerando las diferencias del caso– se observa un comportamiento inverso, ya que en esa jurisdicción más de la mitad de los casos termina en las etapas iniciales y solo un 15% obtiene una sentencia (un 32% se archiva y un 34% se desestima, tal como se explica en el capítulo 4).

► Diagrama 5.2

Proceso laboral según concentración de los expedientes muestrados en los tipos de salida^{a/}



a/ Corresponde a la salida de 1.204 expedientes. Los colores representan la concentración por volumen de casos: el gris claro es indicativo de las áreas del proceso en las que salen menos casos y el negro destaca la mayor cantidad de terminaciones.

Fuente: Elaboración propia con base en García, 2014.

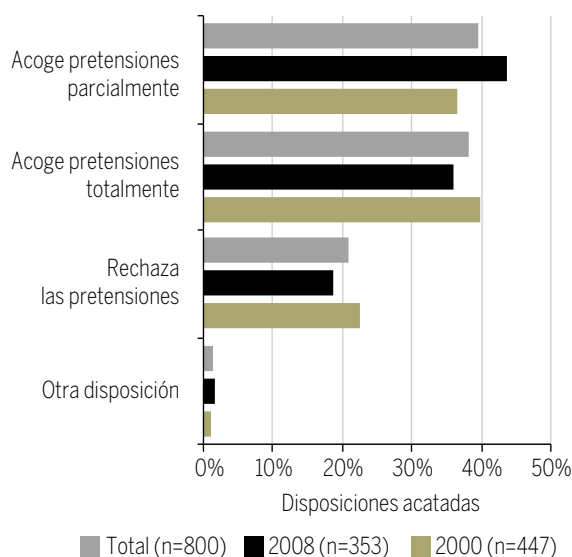
Por su parte, las medidas alternas se presentaron en el 20,5% de los expedientes cerrados. Esto incluye las conciliaciones y los desistimientos del actor por satisfacción extraprocésal (homologada o no). La conciliación aumentó de 8,8% en 2000 a 14,9% en 2008. Los demás tipos de salidas acordadas entre las partes no tuvieron variaciones significativas en el periodo y representaron proporciones inferiores al 4% de los casos terminados.

Cerca del 65% de los casos de la muestra terminó con una sentencia dictada en primera instancia. En el 2000 esa probabilidad era mayor, del 71,6%, pero se redujo al 57,8% en 2008. Aun así, la sentencia en primera instancia sigue siendo por mucho la forma de salida más frecuente en materia laboral. La disminución de sentencias en los casos más recientes es congruente con el crecimiento de otros tipos de salidas, como la conciliación, la deserción y el archivo provisional (diagrama 5.2).

Unido a lo anterior, cabe destacar que en el 78% de ellos los jueces acogen total o parcialmente las pretensiones del actor (gráfico 5.6). Este es un indicador de tutela efectiva de derechos, pues el demandante, por lo general el trabajador, obtiene una resolución acorde con lo solicitado.

► Gráfico 5.6

Disposiciones en las sentencias de primera instancia, según cohorte^{a/}. 2000 y 2008



a/ Los tamaños muestrales (n) pueden diferir, por variables que no contienen información.

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a expedientes.

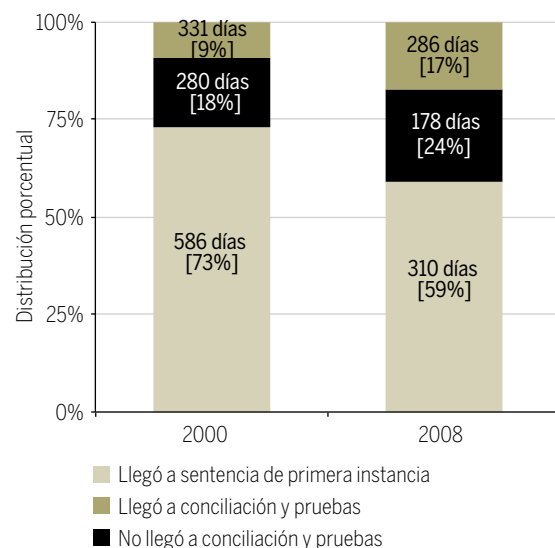
Mejora la duración promedio para terminar un caso laboral

En los expedientes analizados, incluyendo los de mayor y menor cuantía, la duración de los casos tuvo un descenso importante entre 2000 y 2008. El cálculo del tiempo que tardaron los procesos en la muestra pretende complementar los promedios generales presentados en la sección anterior, con desagregaciones que no son visibles en los datos de la Sección de Estadística del Poder Judicial, como por ejemplo la duración según tipo de salida y la distribución de los plazos por rangos, incluyendo los casos extremos.

En las dos cohortes de la muestra, la resolución más rápida fue la conciliación: en 2000 tardaba 280 días en promedio y en 2008 disminuyó a 178. En cambio, los asuntos que obtuvieron una sentencia de primera instancia prácticamente duplicaron esos plazos. Los casos que no lograron llegar a audiencia de pruebas y terminaron en las primeras fases sin sentencia ni arreglo, como la deserción o la incompetencia, tuvieron una duración promedio de nueve meses en 2008 (gráfico 5.7).

► Gráfico 5.7

Duración promedio de los casos en juzgados laborales, según la etapa en que concluyeron, por cohorte. 2000 y 2008



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a expedientes.

Pese a la mejoría en la duración promedio, si se consideran los tiempos ideales para cada trámite, un proceso ordinario en primera instancia no debería superar los seis meses (E: Varela, 2014). Además estas cifras no contemplan el tiempo que transcurre hasta que la sentencia es ejecutada en su totalidad, lo cual puede complicarse por diversos motivos; por ejemplo, si la empresa demandada se declara insolvente o desaparece, o si el empleador solicita un arreglo de pago con un plazo largo. Ciertamente cada causa tiene características propias que generan una gran variabilidad en su duración. En ese sentido, los casos de trabajadores del sector privado por lo general son más rápidos que aquellos en los que el empleador es una institución pública, pues las solicitudes de pruebas y la fijación de audiencias suelen tener plazos mayores, por la tardanza en la respuesta de los departamentos legales de los entes del Estado¹³.

En algunos casos muy prolongados (más de tres años) puede existir denegación de justicia. Con el interés de profundizar en ese aspecto, la muestra se dividió en cuartiles (cuatro grupos con el mismo número de expedientes) para analizar si existían rangos de duración muy distintos, es decir, si había mucha variabilidad. Se encontró que, efectivamente, en el último cuartil (25% de los casos más altos) los casos superaron los 446 días y tuvieron duraciones extremas, con un promedio de más de seis años (gráfico 5.8). El análisis de supervivencia por rangos de duración arrojó evidencia suficiente de que las curvas son distintas. Este conjunto de expedientes debería ser objeto de mayor investigación.

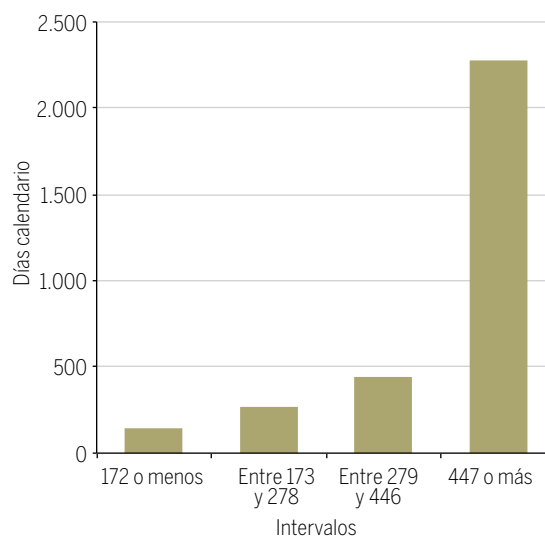
Factores clave para llegar a una resolución: solicitud o aprobación de embargo

Los asuntos que logran llegar a una sentencia o conciliación tienen algunos rasgos comunes. La regresión logística permitió identificar un conjunto de factores que se asocian más fuertemente a esas modalidades de resolución. Sin embargo, las diferencias entre los casos según tengan o no esas características no son elevadas (en comparación con los resultados de la regresión logística en materia penal, comentados en el capítulo 4), con lo cual se puede concluir que la presencia de esas condiciones favorece, pero no es determinante para lograr un acuerdo o sentencia final en el ámbito laboral.

En cuanto a las personas involucradas, hay más probabilidad de llegar a sentencia o conciliación cuando se trata de un único actor (no hay pluralidad de actores) y

Gráfico 5.8

Comparación de intervalos de confianza para la mediana, según rangos de duración de los casos laborales



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a expedientes.

éste cuenta con un abogado que de manera “proactiva” hace gestiones durante el proceso. En el caso del demandado, pesa el hecho de que se involucre en el proceso y además brinde una dirección para recibir notificaciones.

En lo que concierne al trámite judicial, hay una serie de factores propios del caso que inciden con mayor fuerza en el logro de una conciliación o sentencia, a saber:

- Un mayor número de pruebas documentales.
- Existencia de prueba pericial.
- Solicitud de embargo preventivo sobre vehículos, inmuebles, cuentas corrientes y depósitos.
- Hay gestiones de las partes actora y demandada.
- Mayor número de testigos ofrecidos y recibidos.
- Juez ordena prueba para mejor resolver.
- No hay intentos de notificación fallidos.

¹³ La materia laboral en el sector público tiene una complejidad adicional, debido a que los asuntos son conocidos también en la jurisdicción contenciosa. Hay casos contra el Estado que, después de concluido el proceso en la jurisdicción laboral, y siendo cosa juzgada, se reabren en la vía contenciosa. Si bien el Código Procesal Contencioso Administrativo estipuló que las relaciones de empleo público eran de conocimiento exclusivo de la jurisdicción laboral, el artículo respectivo fue declarado inconstitucional (E: Aguilar, 2014).

Las dificultades para lograr una sentencia o conciliación se presentan cuando el demandante es un trabajador que no cuenta con los recursos antes citados. Por lo general son los patronos quienes tienen ventaja en este sentido ya que, por ejemplo, poseen en sus archivos los registros que pueden constituirse en pruebas documentales a su favor o en contra. También puede resultar difícil la presentación de testigos, porque estos suelen ser trabajadores, compañeros del afectado, que aún laboran en el mismo lugar y se niegan a comparecer por temor a represalias.

En lo que respecta al trámite en el despacho, los casos que llegaron a una sentencia tuvieron un juez “proactivo” e involucrado en el proceso en distintos momentos, y que ordenó prueba para mejor resolver. Las notificaciones fallidas en el expediente se vinculan con una probabilidad más baja de contar con una resolución (gráfico 5.9). En tal sentido, la solicitud y verificación de los datos de contacto de las partes es crucial para evitar ese problema.

De los factores comentados, solicitar o lograr un embargo preventivo es el que tiene un mayor peso estadístico sobre la posibilidad de obtener una sentencia (el 94% de los expedientes con esa característica lo logró; gráfico 5.10). Esto confirma la importancia de contar con acompañamiento legal, pues cuando en un caso se pide un embargo, usualmente es porque el actor ha

contado con asesoría que le ha permitido conocer y hacer uso de ese recurso jurídico.

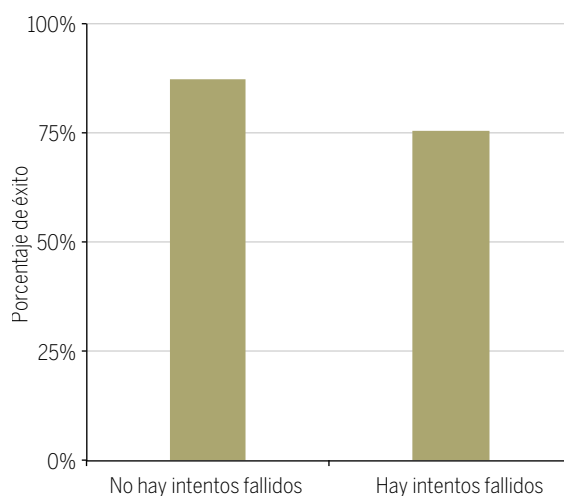
En un tercio de los casos laborales está en riesgo la tutela efectiva de derechos

Un 29,2% de los casos estudiados (351 de 1.204 expedientes) terminó en formas que generan un riesgo potencial para la tutela efectiva de derechos. Esto puede significar que hubo denegación de justicia y, por tanto, que el demandante no obtuvo ninguna resolución (diagrama 5.3). Recuérdese que los expertos señalan como casos en áreas de riesgo potencial los finalizados por: conciliación, archivo provisional, deserción y desistimiento del actor por satisfacción extraprocesal no homologada por el juez, así como otras salidas en las que no hay homologación.

Dentro de este grupo el porcentaje más alto (40,5%) se concentra en la conciliación. Si bien esta modalidad constituye una salida alterna a una sentencia, que debería permitir un acuerdo satisfactorio para las partes involucradas, es riesgosa cuando el trabajador no tiene asesoría legal y, por ende, puede verse en una situación de desigualdad al momento de negociar y, eventualmente, aceptar como arreglo económico un monto inferior al que por ley le correspondería. Dado que los expedientes muestreados tienen notables vacíos en el registro relativo al acompañamiento legal, fue imposible discriminar los

Gráfico 5.9

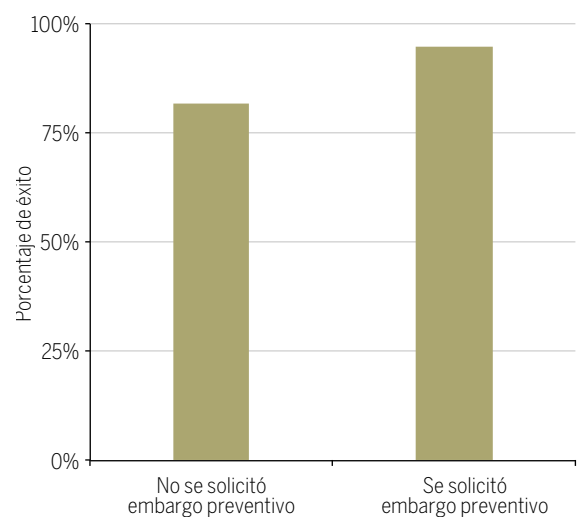
Casos que llegan a una sentencia de primera instancia, conciliación o arreglo, según intentos de notificación fallidos



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a expedientes.

Gráfico 5.10

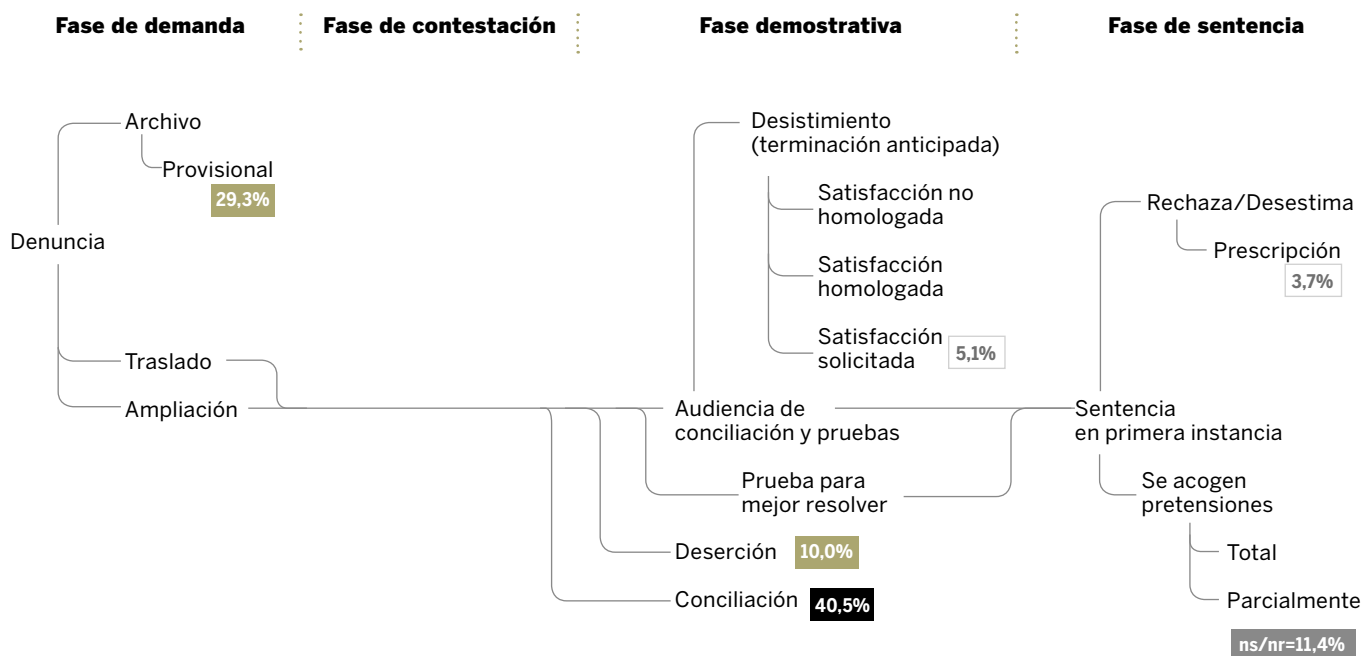
Casos que llegan a una sentencia o conciliación, según solicitud de embargo



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a expedientes.

► Diagrama 5.3

Proceso laboral según áreas de riesgo de tutela^{a/}



a/ Corresponde a la salida de 1.204 expedientes. Los colores representan la concentración por volumen de casos: el gris claro es indicativo de las áreas del proceso en las que salen menos casos y el negro destaca la mayor cantidad de terminaciones.

Fuente: Elaboración propia con base en García, 2014.

casos que conciliaron con abogado presente para ambas partes. Por tal razón, en este análisis todas las conciliaciones se consideraron como situaciones de riesgo potencial, aunque se reconoce que este es un tema debatible y que, a futuro, habría que analizar en profundidad una muestra específica de este subconjunto para valorar si los acuerdos negociados garantizaron la tutela efectiva de derechos del trabajador.

En segundo lugar, el archivo provisional se dictó para un 29,3% de los expedientes en riesgo durante la primera etapa del proceso (la fase de demanda). Esta medida sustrae el caso del circulante de manera anticipada, en tanto no es posible seguir hacia la etapa demostrativa, ya sea por ausencia del demandante o por falta de requerimientos (como pruebas o documentos, entre otros). De ahí que a esta figura se le suele denominar “abandono del caso”. Una vez que el expediente ha sido enviado a archivo provisional, hay un plazo de tres meses para reactivarlo. Si esto ocurre el caso se registra como re-entrado; de lo contrario se declara la deserción y el asunto se saca del circulante de modo definitivo. Si posteriormente el actor desea retomar el caso, debe iniciar un nuevo proceso.

Otras salidas de riesgo potencial son la deserción (9,9%) y el desistimiento (5,15%). Cabe recordar que la deserción se da cuando las partes incumplen un acto procesal para el cual el juez les concedió un plazo, mientras que el desistimiento es un acto voluntario que se puede solicitar en cualquier momento. En ambos casos, la persona afectada puede no seguir con el proceso, lo cual sugiere la presencia de obstáculos que le impiden obtener justicia.

Al igual que la conciliación, se considera que la satisfacción extraprocésal no homologada por el juez es un riesgo potencial, ya que puede existir una relación de desigualdad de recursos de defensa y conocimiento entre las partes, sin que un árbitro garantice un acuerdo justo. Un 5,1% de los expedientes analizados tuvo este tipo de salida.

Finalmente, un 3,7% de los casos en riesgo de tutela concluyó con una sentencia que rechazó las pretensiones del demandante por prescripción de los hechos; es decir, cuando el caso llegó a la fase de sentencia ya habían expirado los plazos establecidos para que los hechos pudieran ser juzgados.

Perfiles de riesgo de tutela efectiva de derechos laborales

Los procesamientos estadísticos de regresión logística permitieron identificar ciertas características que comparten, en mayor medida, los casos cuyas salidas se consideran riesgosas para la tutela efectiva de derechos. Un factor que tiene un peso importante es el contexto; por ejemplo, se determinó que en el juzgado de Puntarenas los casos de menor cuantía y los casos ingresados en el 2008 presentaron un mayor riesgo potencial (gráfico 5.11).

Por otra parte, al analizar las características socio-demográficas del actor no se observaron variaciones significativas en el riesgo potencial. Sin embargo, las diferencias de desempeño encontradas entre los despachos podrían considerarse una desventaja para los usuarios, de manera que trabajar en determinadas zonas aumentaría el riesgo. Por tanto, el riesgo potencial en materia laboral está asociado a una tipología de casos que combina los siguientes factores:

- Una duración menor que el promedio.
- Un ingreso más reciente (2008).

- No concesión de embargos sobre cuentas corrientes o depósitos.
- No presentación de testigos.
- Intentos de notificación fallidos.

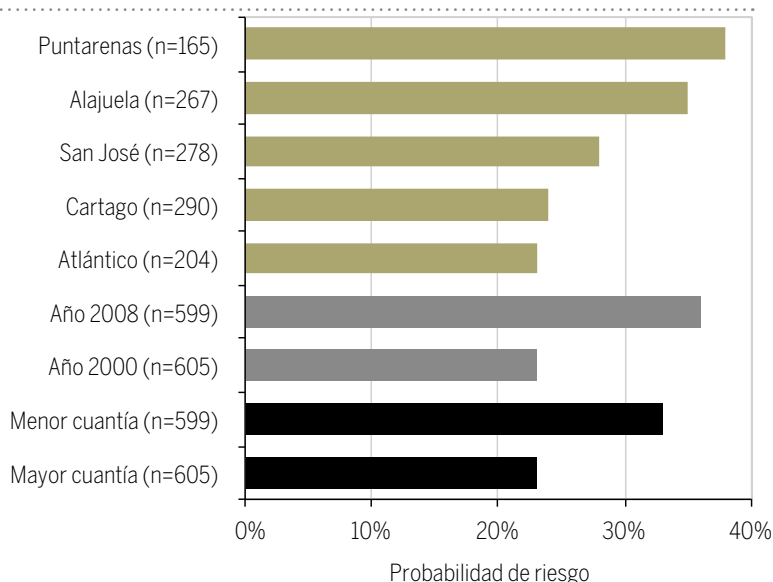
El gráfico 5.12 muestra que cuando no hay testigos el riesgo abarca un tercio de los casos. La comparecencia de al menos un testigo disminuye en 12,3 puntos porcentuales (36,7%) la posibilidad de que los derechos no sean tutelados. En especial impacta el número de testigos recibidos, es decir, los que efectivamente llegaron a declarar, pues la reducción del riesgo es menor cuando se analiza el número de testigos que fueron ofrecidos y aceptados en un inicio, pero que a la postre no asistieron a la audiencia.

Casos en riesgo presentan una menor duración

Una de las hipótesis surgidas durante los talleres con expertos planteaba que un proceso muy largo podría asociarse a un riesgo de tutela efectiva de derechos. Esta hipótesis fue comprobada en el capítulo 4 para la materia

Gráfico 5.11

Nivel de riesgo potencial según variables de contexto^{a/}

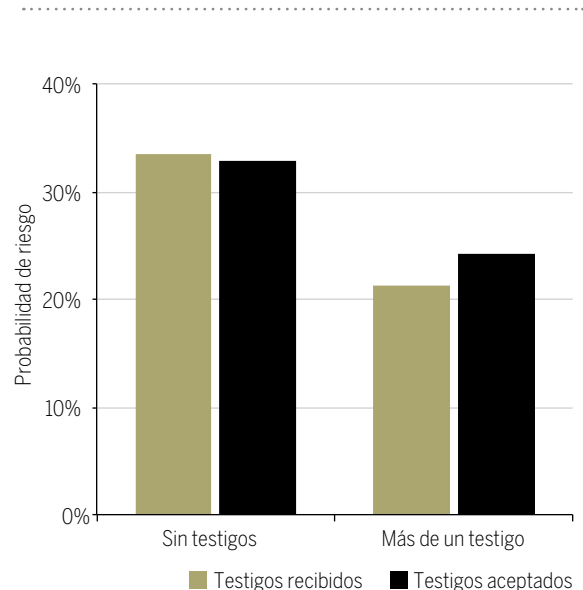


a/ Los tamaños muestrales (n) pueden diferir, por variables que no contienen información.

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a expedientes.

Gráfico 5.12

Nivel de riesgo potencial según la presencia de testigos aceptados y recibidos

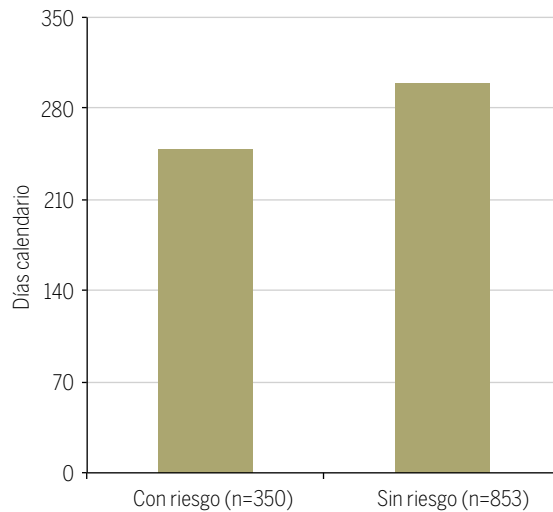


Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a expedientes.

penal, en la cual los casos con una duración superior a 650 días tienen muchas más probabilidades de estar en riesgo. En la jurisdicción laboral el comportamiento es inverso: una menor duración es una variable predictora de riesgo potencial, es decir, si el caso se resuelve en un tiempo corto tiene más probabilidades de estar en riesgo. Ello se debe a que los cierres clasificados como riesgosos son básicamente salidas anticipadas a la sentencia y, por tanto, se dictan con mayor rapidez que los que sí llegan a una audiencia y una resolución, o hasta el final del proceso judicial. El gráfico 5.13 ilustra la mediana de supervivencia, que en los casos de riesgo potencial es de 248,5 días naturales; esto significa que la mitad de los casos en riesgo tardan menos de ese tiempo. Los restantes no se alejan mucho, pues en total no sobrepasan los 300 días. Por su parte, los casos sin riesgo duran 1,2 veces más que la mediana de los casos riesgosos.

Gráfico 5.13

Comparación para la mediana de duración según si el caso presenta riesgo o no^{a/}



a/ Los tamaños muestrales (n) pueden diferir, por variables que no contienen información.

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a expedientes.

Metodología

Muestreo de expedientes

La presente investigación recopiló información primaria sobre el proceso judicial en materia laboral, a partir de una muestra de 1.204 expedientes seleccionados de forma aleatoria y que corresponden exclusivamente a casos de juicios ordinarios, tanto de menor como de mayor cuantía, ingresados en dos momentos o cohortes: los años 2000 y 2008. Cabe reiterar que esta es la primera vez que se realiza un estudio de este tipo aplicado al sistema judicial costarricense.

Los años seleccionados permiten tener una medición de principio y final de la década y realizar un ejercicio de estática comparativa. Considerando la duración de los casos en materia laboral, se escogió el 2008 como el último año de entrada para que la mayoría de los expedientes muestreados ya estuvieran cerrados a la fecha de realización del estudio (finales de 2013) y, de este modo, se observara todo el proceso seguido hasta su conclusión. Se siguieron estrictos parámetros de confidencialidad, sin registrar ninguna variable que posibilitara la identificación de las partes involucradas.

La decisión de tomar los casos ingresados en 2000 y 2008, a los cuales se dio curso en los años posteriores, puede obviar los efectos de reformas implementadas en el último trienio; por ejemplo, no se incluyen expedientes tramitados en los juzgados laborales electrónicos. La realización de un muestreo con las mismas características en expedientes de fecha más reciente, podría solventar esa limitación en próximas investigaciones.

La muestra es desproporcionada. Ello quiere decir que se privilegian los expedientes cuyas resoluciones finales podrían poner en riesgo la tutela efectiva de derechos. Sin embargo, también se incluyen otros tipos de salidas, aunque no concuerden con la definición de riesgo de tutela (sentencias, por ejemplo) con el fin de contrastar los procesos judiciales con y sin riesgo. Dada esta desproporción, no se debe esperar que los porcentajes de expedientes muestreados para cada terminación respondan a las proporciones para la totalidad del sistema que reporta la Sección de Estadística del Poder Judicial (cuadro 5.3).

▮ Cuadro 5.3

Resumen de la muestra de expedientes en materia laboral

Rubro	Dato relevante
Total de casos (n)	1.204 expedientes
Por cohorte	605 casos ingresados en 2000 599 casos ingresados en 2008
Margen de error	Margen de error de 4,0 pp ^{a/} al 95% confianza para n=600 Margen de error de 2,8 pp al 95% de confianza para n=1.200
Por despacho	San José: 278 Cartago: 290 Alajuela: 267 Puntarenas: 165 Zona Atlántica: 204
Criterios para la muestra desproporcionada	Terminación en: <ul style="list-style-type: none"> • Archivado definitivo • Archivo provisional • Deserción • Deshabilitar carpeta^{b/} • Desistimiento • Incompetencia • Inhibitoria^{b/} • Terminado por otras razones • Suspendido^{b/} • Sentencia en inhibitoria^{b/} • Terminado

a/ Puntos porcentuales.

b/ Estas terminaciones no se registraron en la muestra, o tuvieron un registro mínimo que no permitió incluirlas en los procesamientos.

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a expedientes.

Una vez obtenida la información de los expedientes, se aplicaron diversas técnicas estadísticas para determinar los patrones que seguían los casos y cuáles cumplían con los criterios del concepto de riesgo de tutela efectiva de derechos.

Técnicas de investigación

Análisis bivariado

La primera técnica de procesamiento de datos empleada en el estudio es el análisis bivariado. Este permite determinar cuánto aumenta o no la probabilidad de riesgo si se presenta alguna característica específica, como por ejemplo el sexo de la víctima. En otras palabras, se analizan las relaciones de la variable dependiente Y = existencia de riesgo potencial (1 = sí hay riesgo, 0 = no hay riesgo), con cada una de las variables independientes incluidas en el cuestionario que se utilizó para la recolección de datos (cuadro 5.4).

Con este procesamiento se debe descartar que el riesgo sea una condición aleatoria, es decir, que existe siempre y no tiene relación con ninguna característica del caso, sino que se puede presentar en cualquiera de ellos. El análisis de variancia¹⁴ de una sola vía (*oneway*) somete a prueba la hipótesis de que los riesgos potenciales de todos los casos son iguales entre sí. Este ejercicio encontró que algunas

variables independientes de contexto, como el tipo de delito y la oficina, muestran diferencias significativas al predecir el riesgo. Sin embargo, el procesamiento realizado solo identifica las características que tienen impacto en el resultado que se desea estudiar, pero no da información sobre el tipo de efecto (positivo o negativo).

Regresión logística

El modelo de regresión logística binaria es un procesamiento estadístico que explica la probabilidad de ocurrencia de un evento (variable dependiente) a partir de la presencia de ciertas condiciones (variables independientes). En este trabajo se utilizó para conocer la probabilidad de que un caso termine en un tipo específico de resolución (desestimación, sentencia, etc.) y también para analizar la probabilidad de que un caso caiga en riesgo de tutela efectiva de derechos.

Cuando se tiene una variable dependiente dicotómica (0 = no hay riesgo potencial y 1 = riesgo potencial) que se desea predecir o para la que se desea evaluar la asociación o relación con otras variables independientes, el procedimiento por realizar es una regresión logística binaria multivariante. Este tipo de análisis es el más empleado en Ciencias de la Vida, en particular porque permite introducir como variables independientes una mezcla de variables categóricas y cuantitativas.

▮ Cuadro 5.4

Principales variables incluidas en el cuestionario para la recolección de datos sobre los casos en materia laboral

Dimensión	Variabes
Contexto	Oficina, año de ingreso y tipo de caso por menor o mayor cuantía
Actor	Sexo, edad, nacionalidad, estado civil, condición de actividad, profesión u oficio
Demandado	Abogado, defensor público o privado, sexo del abogado, lugar para notificaciones
	Persona física o jurídica, sexo, edad, nacionalidad, condición de actividad.
Proceso	Defensor público o privado, sexo del abogado, lugar para notificaciones
	Pretensiones
	Pruebas documentales, testigos
	Gestiones de las partes, gestiones del juez
Resultado	Notificaciones fallidas
	Etapas a la que se llegó: antes de conciliación, a conciliación y pruebas, primera instancia, segunda instancia, tercera instancia
	Tipo de salida: arreglo, sentencia u otro
	Disposición de la sentencia en primera, segunda o tercera instancia

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a expedientes.

¹⁴ El nivel de significancia (Sig F) que genera esta prueba indica si hay evidencia de que el riesgo varía en función de las variables independientes. Cuando la significancia es menor a 0,05 se rechazará la hipótesis nula, esto es, hay evidencia de que los riesgos potenciales varían según las causas o delitos.

A partir de los coeficientes de regresión de las variables independientes introducidas en el modelo, se puede obtener directamente la razón de dos riesgos (conocida como OR, por la sigla en inglés de *Odds Ratio*) de cada una de ellas, que corresponde al riesgo de tener el resultado buscado (riesgo potencial de no tutela de derechos) cuando la variable independiente asume el valor x respecto al valor disminuido en una unidad $x-1$ (Aguayo y Lora, 2007).

La razón de riesgo OR se usa para comparar las probabilidades de que se dé cierto resultado (en este caso el riesgo de no tutela efectiva de derechos) dado que ocurre un valor de la variable independiente. Usualmente se tiene que si:

- ▶ OR=1, la exposición a esa variable no afecta la ocurrencia del resultado.
- ▶ OR>1, en presencia de esa variable hay mayor probabilidad de ocurrencia del resultado.
- ▶ OR<1, en presencia de esa variable hay menor probabilidad de ocurrencia del resultado.

La categoría de referencia que se usó en los modelos es la última de cada variable. El intervalo de confianza refleja el tamaño del efecto mínimo (límite inferior) y el tamaño del efecto máximo (límite superior). La precisión del OR depende del tamaño muestral: para un mismo nivel de confianza, a mayor tamaño muestral más pequeño será el intervalo y, por ende, más precisa será la estimación del OR “real” (poblacional; Cerda et al., 2013). El cálculo del intervalo de confianza se relaciona con la cantidad de observaciones en

las celdas involucradas para la variable independiente. Si se tienen pocos casos, el margen de error¹⁵ se elevará.

Lo que se pretende con la regresión logística es expresar la probabilidad de que ocurra el evento de interés, en función de ciertas variables que se presumen relevantes o influyentes. Este modelo es más robusto que un modelo discriminante, ya que su implementación¹⁶ requiere menos supuestos estadísticos.

Con base en la revisión bibliográfica y los talleres de discusión efectuados durante el desarrollo de este trabajo se exploraron diversos efectos, pero es importante recordar que se trata del primer estudio sobre este tema en el país, a partir del cual se puede seguir construyendo hipótesis (cuadro 5.4).

Análisis de supervivencia

La tercera técnica estadística empleada es la de curvas de supervivencia, a partir del método de Kaplan-Meier. Se trata de un método muy popular en Ciencias de la Salud, no paramétrico, con muy pocas restricciones¹⁷. La función de Kaplan-Meier es la probabilidad de que un individuo sobreviva a lo largo del tiempo. En este caso, la supervivencia permite estimar cuánto tarda en cumplir su ciclo un caso en riesgo, en contraste con otro que no está en esa situación. Otro concepto que se utiliza en este análisis es el de “caso censurado”, entendido como aquel que no cumple con el evento de interés. En el presente estudio se considerarán “censurados” los expedientes cerrados en los que no se detectó un riesgo potencial.

El análisis de supervivencia se asocia al área de Epidemiología, en la cual el hecho de sobrevivir responde a la forma en que un medicamento eleva la esperanza de seguir viviendo o, por el contrario, cómo una enfermedad acorta esa expectativa. En síntesis, el modelo permite conocer cuánto tarda en cumplir su ciclo un caso que se encuentra en riesgo, en contraste con otro que no lo está.

Tipologías de riesgo

La construcción de las tipologías de riesgo se realizó con la técnica de análisis de segmentación, que ubica en un solo “cajón” los casos que, por sus características, están asociados a un riesgo más alto. Para ello se usó el procedimiento del *software* estadístico SPSS denominado análisis de conglomerados bi-etápico, que permite el uso de variables categóricas o con niveles de medición superiores en el modelo. De este modo fue posible configurar tres grupos con variables que discriminan más entre los casos.

Expandir la frontera de información

Las estadísticas judiciales ofrecen cifras de los casos entrados y salidos, de manera agregada según modalidad de cierre. No documentan el proceso seguido en cada caso,

PARA MÁS
INFORMACIÓN SOBRE

LOS PERFILES DE LOS CASOS

véase García, 2014, y la base de datos del muestreo de expedientes laborales, en www.estadonacion.or.cr

¹⁵ Para el cálculo del intervalo de confianza (IC) se recurre a diferentes métodos. Uno de los más comunes es el Woolf, que utiliza la fórmula: $IC \text{ Odds Ratio} = (\ln OR) \pm Z \sqrt{1/a+1/b+1/c+1/d}$. Odds ratio (OR), logaritmo natural (ln).

¹⁶ Las variables independientes pueden ser consideradas predictoras o modificadoras del efecto, según si hay que ajustarlas o producen cambios en la relación directa entre una variable X y la variable dependiente Y. Sin embargo, esto se determina a partir del conocimiento del tema y la literatura, es decir, se puede analizar la relación entre las variables independientes y la variable dependiente según el comportamiento teórico esperado.

¹⁷ La restricción más evidente es aquella en que hipotéticamente los casos que “salen” antes se hubieran comportado como los que continúan, en caso de haber tenido la posibilidad (Aguayo y Lora, 2007).

de modo que puedan identificarse relaciones entre sus características (cuadro 5.5). Esta información es clave para estudiar el grado de cumplimiento de la tutela efectiva de derechos. Por ejemplo, se sabe cuántas causas llegan a una sentencia, pero se ignora qué tipo de asuntos son; se conoce el número de expedientes según la forma de cierre, pero no es posible aproximar un perfil específico de las partes involucradas en cada caso.

Al individualizar la trayectoria de los casos según sus características se podría dar respuesta a preguntas que hasta ahora no la tienen, tales como:

- ▶ ¿Cuáles factores de la organización interna de los despachos judiciales se relacionan con la duración de los procesos en materia laboral y con la posibilidad de llegar a una sentencia o conciliación?
- ▶ ¿Quiénes tienen más y quiénes tienen menos probabilidades de llegar a una sentencia o conciliación?
- ▶ ¿Cómo varía la duración promedio por despacho, por tipo de cierre y de actor?
- ▶ ¿Hay terminaciones que corresponden más o menos a los mismos tipos de casos?

El presente estudio ofrece, por primera vez, una aproximación cuantitativa al tema. Su propósito es facilitar el seguimiento por caso, de tal manera que se cuente con información cruzada por tipo de demanda, con datos específicos de los pasos que siguen los expedientes, el perfil de los

usuarios y el cumplimiento de los principios de tutela efectiva de derechos. Siendo esta una primera exploración, se requerirán nuevos estudios que profundicen en sus hallazgos.

Agenda de investigación futura

La información recopilada en este estudio tiene un potencial mucho mayor que el aprovechado para la elaboración de este capítulo. Los archivos completos, en formato de base de datos, estarán disponibles en la página web del Programa Estado de la Nación para investigadores y personas interesadas en temas afines, a quienes estos insumos puedan ser de utilidad.

En próximas investigaciones y procesamientos más detallados de la base de datos se podría explorar a profundidad asuntos como los siguientes:

- ▶ Derechos laborales más recurridos y características de los casos respectivos. Esta información ayudaría a organizar procesos más expeditos para las demandas más frecuentes en esta jurisdicción.
- ▶ Dificultades enfrentadas por los usuarios en los casos laborales para los que se declara abandono o deserción.
- ▶ Perfiles de usuarios de la jurisdicción laboral por despacho, perfil sociodemográfico, actividad o sector económico.
- ▶ Duraciones, en particular de los casos extremos (mínimos y máximos) y factores asociados: qué impulsa y qué obstaculiza la terminación expedita de un caso laboral.

► Cuadro 5.5

Comparación entre la información existente y los nuevos datos que aporta el muestreo de expedientes

Variable	Estadísticas judiciales anuales disponibles	Nueva información del muestreo de expedientes
Tipología de casos	Tipología según cuantía y tipo de juicio.	Tipología según la etapa a la que llegó el caso. Casos con y sin riesgo de tutela efectiva de derechos, según características de cada uno.
Tipos de terminación	Totales según tipo de terminación.	Tipos de terminación según características de cada caso.
Duración	Duraciones promedio por juzgado, por etapa de juicio y por tipo de terminación.	Duraciones según tipologías y características de cada caso.
Usuarios (demandante y demandado)	No disponible	Características sociodemográficas del usuario según información disponible en los expedientes.
Riesgos de tutela efectiva de derechos	Total de casos terminados por prescripción.	Razones específicas de terminación durante el proceso judicial (salidas irregulares).

Esta información también puede analizarse en conjunto con otros datos sobre la tutela de los derechos laborales en general, como por ejemplo las denuncias presentadas ante el Ministerio de Trabajo y los registros de movilizaciones sociales relacionadas con las organizaciones de traba-

jadores¹⁸. La complementariedad de estas fuentes podría facilitar un abordaje más profundo del tema del reclamo de derechos laborales (lo que se conoce como “ciudadanía laboral”) en Costa Rica.

18 La base de datos de acciones colectivas en Costa Rica (1995-2013) está disponible en el sitio <www.estadonacion.or.cr>.

► Insumos

El insumo principal de este capítulo es la ponencia *Tutela efectiva de derechos en materia penal y laboral*, de Cathalina García.

► Créditos

Borrador del capítulo: Evelyn Villarreal.

Edición técnica: Amelia Brenes y Evelyn Villarreal.

Revisión de cifras: Obryan Poyser y Emilio Solana.

Ilustraciones: Obryan Poyser.

Lectores críticos: Rocío Aguilar, Alfonso Carro, Alejandra Mata, Marcela Román.

Participantes en el taller de consulta:

Alfonso Carro, Mauricio Castro, Alfredo Chirino, Daniel González y Ricardo Salas.

Capítulo 6

Judicialización de la salud: recursos de amparo por medicamentos

6

Síntesis de hallazgos y desafíos

Las sentencias judiciales que ordenan la entrega de medicinas son un instrumento mediante el cual los asegurados logran presionar a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) para que acelere la incorporación de nuevos medicamentos y preste un servicio de farmacia más oportuno. Esto ha sido posible gracias a una Sala Constitucional activista en el ámbito del derecho a la salud, que fue definido vía interpretación de ese tribunal, y defendido y ampliado desde entonces a través de su jurisprudencia. Esta protección, brindada por una entidad a la que además toda la ciudadanía tiene fácil acceso, ha sido uno de los grandes incentivos para que las políticas de la CCSS en materia de medicamentos se hayan judicializado “de abajo hacia arriba”, es decir, no por la intervención o influencia de los actores políticos, sino por la acción de los mismos asegurados en defensa de sus derechos.

Este estudio encontró que la cantidad de recursos de amparo relacionados con medicamentos no es alta, ni tampoco su crecimiento, si se compara con el número de asegurados y los servicios que brinda la CCSS. En promedio se resuelven 164,5 casos por año, es decir, uno cada dos días para todo el sistema. Entre 2006 y 2013 se tramitaron 1.316 recursos, que solicitaron 326 tipos de fármacos. Al analizar su distribución con base en la Lista Oficial de Medicamentos (LOM) de la CCSS y según el grupo terapéutico al que pertenecen (de 54 posibles), se encontró que: i) ocho grupos concentran la mayor parte de los recursos (68,7%), ii) los productos para el

tratamiento del cáncer (grupo 41) son los que tienen mayor presencia, tanto en número de medicamentos (19,7%) como de casos (37,5%), iii) se han interpuesto recursos para el 85% de los grupos terapéuticos de la LOM, es decir, para casi todos los tipos de medicamentos, desde los más sofisticados hasta los más comunes.

Un cálculo preliminar revela que las decisiones judiciales sobre entrega de fármacos no ponen en peligro la sostenibilidad financiera de la CCSS. La participación del gasto en medicamentos otorgados por esta vía en relación con el presupuesto total destinado a este rubro es pequeña (1,5%). A futuro, las estimaciones deberán afinarse con la inclusión de los costos asociados a los procesos de recepción y trámite de recursos y ejecución de las sentencias, así como con una mayor transparencia en la información sobre las compras de la CCSS.

Finalmente, la judicialización de las políticas de salud se manifiesta en algunas sentencias de la Sala Constitucional que exigen mejoras en la capacidad de planificación de la CCSS, e incluso le ponen plazos para la elaboración de protocolos o la toma de decisiones administrativas. Esos fallos van más allá del derecho individual reclamado e impactan el conjunto de la institución. Después de casi veinte años de atender recursos de amparo sobre el derecho a la salud, no fue sino hasta 2013 que se abrió un necesario espacio de diálogo entre la CCSS y la Sala Constitucional, por medio de la Comisión de Derecho a la Salud creada por el Colegio de Abogados.

Aporte del capítulo

Este capítulo ofrece una primera aproximación al alcance que ha tenido la jurisprudencia de la Sala Constitucional sobre la entrega de medicamentos por parte de la CCSS. Para llevar a cabo el estudio se actualizó y amplió una base de datos de los recursos de amparo sobre este tema interpuestos durante el período 2006-2013, la cual incluye variables como número de sentencia y expediente, texto de la resolución, instancia contra la que se presentó el recurso, nombre y clasificación del fármaco solicitado según la Lista Oficial de Medicamentos, médico tratante, número y nacionalidad de los asegurados involucrados, clasificación del “por tanto” del fallo (según si otorgó el medicamento más costas procesales, solo costas u otro resultado), número de magistrados que salvaron su voto, tipo y región de los centros de salud recurridos, grado de cumplimiento de la sentencia, satisfacción del recurrente con la Sala Constitucional y con la institución recurrida.

El análisis de esta información, permitió investigar:

- ▶ Si la Sala Constitucional ha modificado los procesos institucionales de la CCSS en lo que concierne a la prescripción de medicamentos.
- ▶ El tipo de medicamentos solicitados, la frecuencia con que motivan recursos de amparo y los centros médicos que más generan estas demandas.
- ▶ El costo financiero aproximado que han tenido las decisiones judiciales en el presupuesto de la CCSS, que constituye una de las principales críticas de la institución con respecto a las sentencias del tribunal constitucional.

Este trabajo forma parte de una discusión más amplia sobre la judicialización de la política y el activismo judicial, y ejemplifica la manifestación de ambos fenómenos en el ámbito de la salud pública.

Hallazgos relevantes

- ▶ Entre 2006 y 2013, al menos 1.316 asegurados utilizaron un recurso de amparo para conseguir un medicamento. Esa cifra representa un 30% del total de recursos presentados en ese período por temas relacionados con el derecho a la salud.
- ▶ Los fármacos otorgados como resultado de este tipo de proceso equivalen a un 1,5% del presupuesto total que la CCSS destina a la compra de medicamentos.
- ▶ El 58,1% de los recursos de amparo por medicamentos interpuestos entre 2006 y 2013 fue declarado con lugar.
- ▶ En el año 2009, el 0,02% de los pacientes que padecían seis patologías (sida, esclerosis lateral amiotrófica, esclerosis múltiple, cáncer, hemofilia y trasplantes) absorbió un 20% del presupuesto de medicamentos de la CCSS.
- ▶ Entre los veinticinco fármacos más solicitados vía recurso de amparo, siete no pertenecen a la Lista Oficial de Medicamentos (LOM) de la CCSS y dos se ubican en la categoría de uso restringido de la LOM.

CAPÍTULO 6

Judicialización de la salud: recursos de amparo por medicamentos

► Índice sumario

I. JUSTIFICACIÓN **II. CONCEPTOS BÁSICOS** 1. Judicialización de la política 2. Activismo judicial
III. CONTEXTO 1. La judicialización de la salud en América Latina 2. Una sala constitucional activista en defensa del derecho a la salud 3. Un 30% de los recursos de amparo sobre el derecho a la salud tiene que ver con medicamentos 4. Alta tasa de éxito de los recursos por entrega de medicamentos 5. La actualización de la LOM es un proceso rígido 6. La crisis financiera de la CCSS diluyó la atención en los recursos por medicinas **IV. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN** 1. Ocho grupos de medicamentos concentran la mayoría de los recursos de amparo 2. Dos hospitales nacionales reciben diez veces más recursos que el promedio 3. Los actores son diversos y sus posiciones poco organizadas 4. Bajo impacto financiero de los recursos de amparo por medicamentos 5. Efecto de la jurisprudencia constitucional en las políticas de la CCSS **V. METODOLOGÍA** 1. Cálculo del costo de los recursos de amparo por medicamentos 2. Agenda de investigación futura

Justificación

En Costa Rica los principios de la seguridad social y el diseño de los servicios de salud han privilegiado la construcción de un seguro solidario y de cobertura universal. Los efectos en el estado de salud de la población, aunque no pueden atribuirse exclusivamente al sistema, muestran el éxito de esta política, que ha logrado que un país pequeño y de ingreso medio muestre indicadores semejantes a los de naciones de mayores niveles de ingreso y desarrollo humano. Pese a estos buenos resultados, y al igual que muchos otros países, en las dos últimas décadas Costa Rica ha experimentado de manera creciente el fenómeno de la judicialización de la salud. Cada vez más los asegurados acuden al Poder Judicial para impugnar decisiones tomadas por la entidad prestadora de los servicios: la CCSS.

Este capítulo profundiza tanto en la judicialización de la política como en el activismo judicial (coadministración) de la Sala Constitucional frente a la CCSS. Esta última es la institución pública que ha sido objeto del mayor número de recursos de amparo, con una alta concentración en asuntos relacionados con el derecho a la salud. Pese a que este tema está presente en el debate público desde 1999, cuando la Sala recibió un primer recurso que demandaba la incorporación del tratamiento con medicamentos antirretrovirales para pacientes diagnosticados con sida, no existe información sistematizada al respecto. Las autoridades de la CCSS han reiterado que esta vía de acceso pone en riesgo la estabilidad financiera y el principio de equidad del seguro de salud, pero no han presentado datos que respalden esa aseveración y es poco lo que se conoce sobre las características y consecuencias del fenómeno, tanto desde el punto de vista

institucional, como del impacto en la salud de las personas, lo cual perjudica la discusión y la toma de decisiones informadas (Castillo, 2011; CCSS, 2008; Wilson, 2011).

Por tanto, el objetivo de este trabajo es analizar, en la medida en que la información disponible lo permite, los alcances de la judicialización de la salud en lo que concierne a la prescripción de medicamentos y sus repercusiones en la aplicabilidad de los derechos de los asegurados y en el quehacer institucional. Para ello, la investigación se planteó tres preguntas: i) las resoluciones a favor de los asegurados, que son la mayoría, ¿constituyen una ampliación efectiva del derecho a la salud?, ii) el impacto económico para la CCSS, ¿amenaza la sostenibilidad financiera del presupuesto de salud? y iii) la nueva vía de acceso a los servicios del sistema, ¿vulnera los principios generales de la seguridad social?

Conceptos básicos

Judicialización de la política

El fenómeno de judicialización de la política refiere a la creciente influencia que las Cortes sobre asuntos que antes se consideraban exclusivos de la esfera política (Tate y Vallinder, 1995). A partir de esta noción, el concepto se ha ido ampliando para especificar las distintas dimensiones que puede alcanzar el fenómeno (Domingo, 2004). En tal sentido, la judicialización de la política es un “concepto sombrilla” que puede aludir a los procesos mediante los cuales:

- ▶ aumenta el impacto de las decisiones judiciales sobre los procesos políticos y sociales;
- ▶ cada vez más los conflictos políticos se resuelven en el ámbito de las Cortes, o al menos, son fuertemente condicionados por sus decisiones;
- ▶ la percepción pública sobre el estado de Derecho y el desempeño del sistema judicial en la protección de los derechos tiene un peso cada vez mayor en la legitimidad del régimen democrático.
- ▶ los distintos actores políticos y grupos sociales tienden a utilizar mecanismos jurídicos para impulsar políticas, demandas e intereses socioeconómicos específicos.

La judicialización se da “de arriba hacia abajo” cuando es promovida por actores políticos: cuando las altas Cortes (en el caso costarricense, la Sala Constitucional) objetan la legalidad de determinadas normas o prácticas, o bien cuando los líderes acuden a los tribunales para bloquear, modificar o legitimar leyes o políticas públicas (Sieder et al., 2005). También sucede cuando se aprueban

reformas legales expresamente diseñadas para judicializar ámbitos de acción o decisión que antes competían a otras instituciones.

La judicialización “de abajo hacia arriba” es impulsada por la ciudadanía, ya sea cuando utiliza los tribunales como un canal institucional directo y más expedito para solucionar sus conflictos o colocar en la agenda pública sus intereses, o bien cuando formula sus demandas en términos jurídicos, motivada por la creciente incidencia de las decisiones judiciales en la definición de las políticas públicas (Uprimny, 2008). Este tipo de judicialización es de particular interés para este capítulo por cuanto, como se verá, las personas usuarias del sistema de seguridad social acuden a la Sala Constitucional en procura de satisfacer necesidades no atendidas en materia de salud.

Es importante resaltar que la judicialización de la política, en sí misma, no es positiva ni negativa: es tan solo un fenómeno polifacético que de manera gradual aumenta el peso de las decisiones judiciales en los asuntos políticos, sociales y económicos de un país. En cambio, sus efectos sí pueden ser positivos o negativos para la vida democrática, según el contexto y condiciones en que ocurran. Del lado positivo pueden mencionarse el respeto por el estado de Derecho como fundamento de la convivencia social, así como el empoderamiento de la ciudadanía para defender y exigir el cumplimiento de sus derechos por medio de los tribunales. Y del lado negativo puede citarse el riesgo que supone para la independencia judicial la toma de decisiones sobre temas políticamente controversiales (Couso, 2005) y que en casos extremos puede incluso conducir a la “politización de la justicia”, que es la contracara de la judicialización de la política.

En el ámbito de la salud, la judicialización se refiere a la influencia creciente que tienen las resoluciones de las Cortes en las políticas y la prestación de servicios de salud. Ello se da principalmente por tres vías: i) hay un mayor impacto de las sentencias judiciales en la toma de decisiones y la gestión del sistema de seguridad social, ii) la ciudadanía utiliza con frecuencia los tribunales como un canal directo y más expedito para satisfacer sus necesidades o colocar en la agenda pública la reivindicación de su derecho a la salud, y iii) los actores políticos o grupos de interés trasladan a entes jurisdiccionales las decisiones estratégicas en esta materia.

Activismo judicial

El activismo judicial se refiere al rol de las Cortes como colegisladoras o coadministradoras de la institucionalidad pública. Aunque este tema tiene una estrecha relación con el papel del sistema de administración de justicia como actor político, la discusión en torno a él se ha llevado más allá de la judicialización de la política, para entrar en el análisis de la disyuntiva entre activismo

y autorrestricción (Courtis, 2005), en el cual se busca determinar si, en sus decisiones, los tribunales se apegan de manera estricta a la normativa vigente, o bien se apartan de los criterios y valores expresados por los otros poderes del Estado, basándose en sus propias interpretaciones.

Una diferencia importante entre activismo y judicialización es que el primero corresponde más a un comportamiento de los jueces, que al traslado de decisiones políticas hacia los tribunales. Uno de los rasgos esenciales del activismo judicial es que los jueces interpretan la norma jurídica sin apegarse a su literalidad, lo cual les permite ya sea anular disposiciones y normas emitidas por otro poder del Estado, o bien definir o redefinir políticas públicas según su propia interpretación y con carácter de obligatoriedad (Feoli, 2012).

El concepto de activismo judicial tiene particular relevancia para este capítulo porque, desde sus inicios, la Sala Constitucional ha interpretado que existe un derecho a la salud, pese a que éste no se encuentra enunciado de modo explícito en la Constitución Política. El activismo de la Sala ha sido un elemento constante en su relación con la CCSS y, si bien este estudio se centra en los recursos de amparo relativos a la entrega de medicamentos, recientemente el tribunal también ha emitido resoluciones sobre las listas de espera para citas médicas, exámenes y cirugías.

Así pues, en este estudio se analizan dos tipos de sentencias, a saber:

- ▶ aquellas que afectan la asignación de recursos en la CCSS, especialmente el presupuesto de medicamentos, pero que también pueden incidir en el de infraestructura o el de contratación, y
- ▶ aquellas que obligan a los jefes de la CCSS a tomar decisiones administrativas o políticas sobre el despacho de medicamentos, o sobre los otros servicios que presta la institución. (Ver recuadro 1.4 en Capítulo 1).

Contexto

La judicialización de la salud en América Latina

En los últimos años, algunos países de ingreso medio han experimentado un aumento en el número de casos judiciales relacionados con el acceso a servicios de salud. En la base de este fenómeno están un nuevo enfoque jurídico sobre el ejercicio del derecho a la salud, la ampliación de la cobertura de los servicios, una actitud más demandante del público, una mayor prevalencia de las enfermedades no transmisibles y una capacidad limitada de las instituciones para diseñar una “canasta” de beneficios justa y adecuada a las necesidades de la población (Lunes et al., 2012).

En América Latina, a pesar de las diferencias entre países, los tribunales –sobre todo los constitucionales– de manera cada vez más frecuente y extensiva dictan sentencias que reconocen los servicios de salud como un derecho ciudadano que deben garantizar. Los principales reclamos se refieren a inclusiones y exclusiones del sistema (quién y qué está incluido) y a los criterios de priorización (listas de espera y cirugías), entre otras. Un estudio de la Cepal concluye que la intervención del Poder Judicial es problemática, pues expresa un conflicto entre un sujeto de derechos y los límites prácticos de los sistemas de salud, genera mayores brechas de equidad en el acceso y cobertura de los servicios y se concentran en casos individuales, en vez de propiciar cambios estructurales y colectivos en la institucionalidad sanitaria (Sojo, 2013).

A través de la jurisprudencia derivada de los recursos de amparo, las Cortes se han convertido en garantes de la eficiencia de las políticas que afectan el derecho a la salud. Aunque no se tiene información completa sobre el número, los costos y la naturaleza de los casos, así como de los perfiles socioeconómicos de los demandantes, los datos parciales disponibles en siete países analizados permiten ofrecer un panorama general del fenómeno de judicialización de la salud en Latinoamérica (Lunes et al., 2012). Así, se sabe que en la región los recursos de amparo:

- ▶ afectan el gasto público en salud (aunque no en grandes proporciones), pero también las reglas de su asignación,
- ▶ corresponden en su mayoría a demandas de acceso a servicios curativos,
- ▶ mayoritariamente resultan en sentencias que atañen solo al recurrente y no tienen efectos generales sobre la población, lo que puede ser contraproducente en términos de equidad.

Adicionalmente, Yamin y Gloppen (2011) y Gauri y Brinks (2008) afirman que la mayoría de las Cortes defiende los principios de continuidad, eficiencia y eficacia en los servicios públicos.

Una Sala Constitucional activista en defensa del derecho a la salud

En el caso costarricense, en los más de veinte años de existencia de la Sala Constitucional se ha desarrollado una amplia jurisprudencia sobre la salud como un derecho fundamental que se deriva de los derechos a la vida y a un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado (artículos 21 y 50 de la Constitución Política).

En tal sentido, ese tribunal ha señalado que “la vida resulta inconcebible si no se le garantiza a la persona humana condiciones mínimas para un adecuado y armónico equilibrio psíquico, físico y ambiental” (resolución 4621-2013). También ha reiterado que el derecho a la salud es de carácter “prestacional” y que, en tanto el régimen de seguridad social es un pilar del Estado, consagrado a nivel constitucional, la CCSS está obligada a brindar ese servicio.

En un extenso análisis sobre el desarrollo del derecho a la salud en Costa Rica, Navarro (2010) sistematizó un conjunto de principios que operan como garantía sustantiva de ese derecho, derivados de la jurisprudencia constitucional. Entre ellos destacan los siguientes:

- ▶ Principio de prestación integral. El servicio prestado debe ser completo, suficiente, apropiado y útil, para producir un impacto positivo que se ajuste en calidad y cantidad a las necesidades concretas del paciente. La Sala Constitucional ordena la prestación cuando la solicitud respectiva se funda en criterios médico-técnicos.
- ▶ Primacía de los derechos a la vida y a la salud sobre las consideraciones de índole financiera, y del criterio médico sobre cualquier otro argumento.
- ▶ Primacía técnica del médico tratante con respecto a la prescripción de medicamentos y por encima de

cualquier otra consideración financiera, administrativa, política o incluso técnica, de otros órganos institucionales.

- ▶ Principio de tratamiento más favorable a las necesidades del paciente. En presencia de dos criterios distintos sobre el tratamiento que debe recibir el demandante, prevalecerá el que más satisfaga las necesidades del paciente y el derecho a la salud.

Entre enero de 2009 y octubre de 2013 la Sala Constitucional recibió 67.915 recursos de amparo, de los cuales 9.788 se dirigieron contra la CCSS. La clasificación temática de los casos, definida por la misma Sala, muestra una concentración en el tema “derecho a la salud”, una categoría genérica con la flexibilidad suficiente para incluir diversos asuntos, desde medicamentos hasta cirugías. En una base de datos construida para un período anterior al de este estudio (1989-2008) se observa que los recursos contra la CCSS variaron mucho en veinte años. Fue a partir de 2005 que el derecho a la salud comenzó a representar más de un tercio de las acciones planteadas contra la institución (Zamora, 2010).

Un 30% de los recursos de amparo sobre el derecho a la salud tiene que ver con medicamentos

Antes de la creación de la Sala Constitucional, en 1989, la población no tenía una vía efectiva para reclamar si la CCSS le negaba algún tratamiento. El diseño accesible y gratuito de la jurisdicción constitucional abrió las puertas para que cualquier persona pueda exigir sus derechos fundamentales a través de un recurso sencillo (Wilson, 2011).

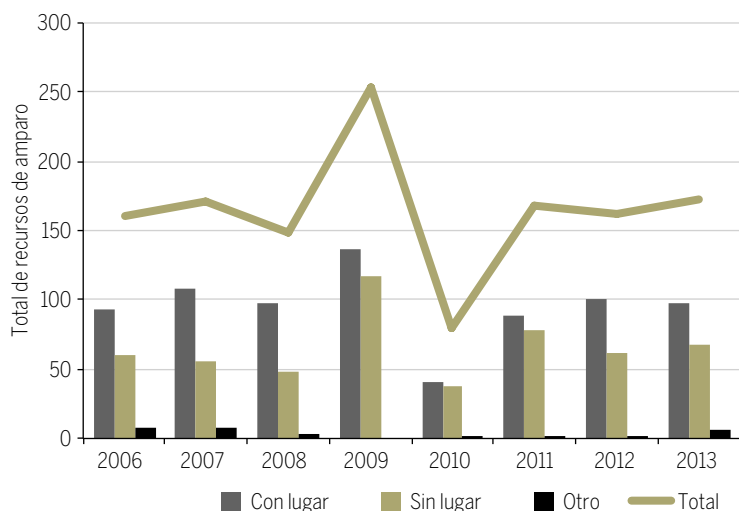
En 1997 la Sala Constitucional por primera vez declaró con lugar un recurso de amparo, que reclamaba la prescripción de medicamentos antirretrovirales, y obligó a la CCSS a brindar ese tratamiento. Esto dio inicio a un proceso de crecimiento en la interposición de recursos para solicitar fármacos cada vez más variados. En el período 2006-2013 al menos 1.316 asegurados usaron este mecanismo para obtener un medicamento (gráfico 6.1), lo que representa cerca de un 30% del total de recursos de amparo por temas relacionados con el derecho a la salud.

Alta tasa de éxito de los recursos por entrega de medicamentos

La tasa de éxito de los asegurados al interponer recursos de amparo sobre medicamentos funciona como un incentivo para el uso de este mecanismo: durante el período 2006-2013, el 58,1% de ellos fue declarado con lugar (cuadro 6.1). En el caso de los medicamentos

▶ Gráfico 6.1

Total de recursos de amparo por entrega de medicamentos, según resolución. 2006-2013



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Costarricense de Información Jurídica.

► Cuadro 6.1

Recursos de amparo por prescripción de medicamentos, según resolución. 2006-2013

Año	Con lugar	Sin lugar	Otro	Total	Tasa de éxito ^{a/}
2006	93	60	8	161	57,8
2007	108	55	8	171	63,2
2008	98	48	3	149	65,8
2009	137	117	0	254	53,9
2010	41	37	1	79	51,9
2011	89	78	1	168	53,0
2012	100	61	1	162	61,7
2013	98	68	6	172	57,0
Total	764	524	28	1.316	58,1

a/ Se entiende como tasa de éxito el porcentaje de recursos declarados con lugar sobre el total.

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Costarricense de Información Jurídica.

contra el cáncer (grupo terapéutico 41, “Antineoplásicos y agentes inmunomoduladores”), que abarca el 39% de los recursos, la tasa de éxito alcanza el 79,4%. Este dato es llamativo, especialmente cuando se considera que el 75% de todos los recursos de amparo es rechazado (Frithjof y Wilson, 2014).

La actualización de la LOM es un proceso rígido

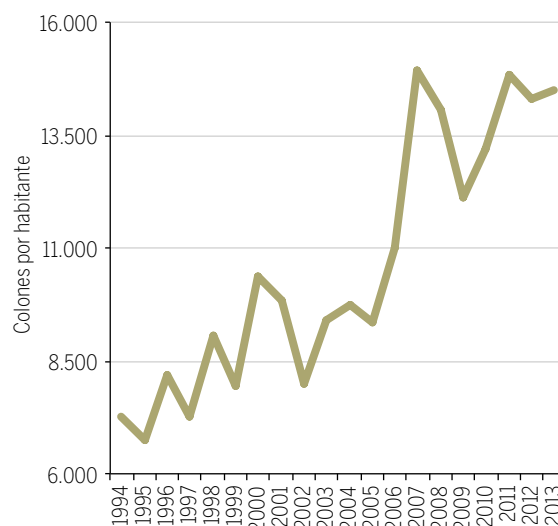
En 1982 Costa Rica decidió instituir, a través de la Lista Oficial de Medicamentos (LOM), una política acorde con las recomendaciones emitidas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) desde la década de 1970. La CCSS considera que la LOM es una política exitosa y una piedra angular del derecho a la salud, pues “si no se asegura un acceso equitativo a los medicamentos esenciales este derecho fundamental a la salud no podrá ser ejercido plenamente” (CCSS, 2010). El Banco Mundial estima que el país garantiza la provisión de fármacos con un índice que oscila entre el 95% y el 100% de acceso (CCSS, 2010). El gráfico 6.2 muestra la evolución del gasto en este rubro en las dos últimas décadas.

Si bien la oferta de medicamentos es muy amplia y cubre múltiples enfermedades, los principios de solidaridad y equidad del seguro social no garantizan que se logre “dar todo a todos”, algo que ni siquiera los sistemas de salud más consolidados de Europa han conseguido (Deliyore, 2007). De ahí que el debate sobre la judicialización del presupuesto de medicamentos de la CCSS tenga como preocupación central que el sistema se arriesgue a “darle todo a unos pocos” y, con ello, reduzca el paquete de beneficios que recibe la mayoría.

La LOM funciona como un reglamento de acatamiento obligatorio, que se aprueba mediante decreto

► Gráfico 6.2

Asignación per cápita real del seguro de salud en medicamentos. 1994-2013 (base 2006=100)



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Costarricense de Información Jurídica, las proyecciones del INEC y datos del BCCR.

ejecutivo (Reglamento del Formulario Terapéutico Nacional) y describe los procedimientos de solicitud y compra de fármacos, así como las indicaciones terapéuticas para su prescripción. También detalla los procesos de inclusión y exclusión de medicamentos de la Lista, tareas que han sido asignadas al Comité Central de

Farmacoterapia (CCF) de la CCSS (CCSS, 2010). Cada año se incorporan a la LOM alrededor de nueve medicamentos, y la práctica usual es que el producto nuevo sustituya a uno anterior (E¹: Chaves, 2009).

El CCF tiene la competencia exclusiva para decidir sobre inclusiones, modificaciones o exclusiones de la LOM, con base en criterios científico-técnicos, pero aparentemente sin mecanismos claros de participación de otros especialistas institucionales (E: Chavarría, 2011). Esto ha generado “poco dinamismo en la toma de decisiones sobre drogas” (E: Zeledón, 2011). Por ejemplo, pese a que los medicamentos para tratar el cáncer son los más demandados vía recursos de amparo, el CCF no cuenta con un especialista en Oncología y en esta materia solo recibe apoyo a través de asesores.

Esta rigidez en el proceso de inclusión de medicamentos se ve agravada por problemas de ineficiencia e irregularidades en la cadena de compra y distribución. Por ejemplo, Chinchilla e Hidalgo (2008) registraron una severa crisis de desabastecimiento en 1999, ya que en ese año hasta un 15% de los medicamentos incluidos en la LOM no estaba disponible en las farmacias de la CCSS, por atrasos en los procesos de adjudicación de compras. Por su parte, Vargas (2010) identificó el tema del desabastecimiento como una de las líneas jurisprudenciales que se derivan de las sentencias de la Sala Constitucional en materia de derecho a la salud. Esto significa que en algunos de los recursos interpuestos para la entrega de medicamentos, la queja de los asegurados no se debe a la negativa de la institución de brindar un tratamiento, sino a la imposibilidad de entregar los fármacos en el momento requerido por el paciente. Los casos por desabastecimiento en general corresponden a productos de uso muy extendido (enfermedades crónicas) y, por tanto, a compras de alto volumen y bajo costo.

La crisis financiera de la CCSS diluyó la atención en los recursos por medicinas

Desde 2005 las autoridades de la CCSS han expresado preocupación por el efecto de los recursos de amparo, en términos de la creación de desigualdades en el sistema de salud: “en el año 2004 el gasto per cápita en medicamentos de los 40 pacientes que acudieron a la Sala Cuarta fue de 5,7 millones de colones, mientras que los restantes asegurados en general, cada uno implica un gasto de 6.587 colones” (Morris, 2005). La posición institucional no ha variado con el tiempo. En 2014, el Director de Farmacoepidemiología de la CCSS reiteró la inquietud por el alto gasto en pocos pacientes y su impacto

sobre la sostenibilidad del seguro de salud: “Hay algunas asociaciones que oyen de algún nuevo medicamento (...) inmediatamente están buscando la vía judicial para tratar de obtener ese medicamento y esto potencialmente podría llegar a tener perjuicios en los sistemas de salud (...) estamos hablando que estos medicamentos podrían llegar a tener costos que superan fácilmente los \$100 mil anuales por paciente” (Solano, 2014).

Sin embargo, en el contexto de la crisis financiera-institucional que afecta a la CCSS desde 2011, los reclamos por el derecho a la salud no han sido tema de debate. Una revisión de la cobertura noticiosa de 2011 muestra que, al valorar la situación financiera del sistema de seguridad social, ni los periodistas ni sus entrevistados señalan los recursos por prescripción de medicamentos como parte del problema. Este asunto tampoco fue considerado en el Informe de la OPS sobre la situación financiera de la CCSS, del 2011, ni en las conclusiones de la Comisión de Notables conformada para analizar las causas y los alcances de la crisis. Entre mayo de 2006 y diciembre de 2011 la Junta Directiva de la CCSS celebró 433 sesiones; solo en cinco actas de ese período se menciona la compra de medicamentos, pero sin hacer referencia a los recursos de amparo o emitir algún acuerdo al respecto.

Resultados de la investigación

El análisis de estadísticas y documentos, así como las entrevistas realizadas, permitieron profundizar en el principal objeto de estudio de este capítulo: los alcances de la judicialización de la salud, específicamente en lo que concierne a la entrega de medicinas y sus repercusiones en la aplicabilidad de los derechos de los asegurados y en los procesos institucionales de la CCSS. La investigación produjo cuatro grandes resultados, que se describen en los próximos apartados y se pueden resumir de la siguiente manera:

- Construcción de una tipología de recursos de amparo a partir de los medicamentos más solicitados ante la Sala Constitucional.
- Caracterización de los distintos actores involucrados y sus posiciones.
- Estimaciones sobre el posible impacto financiero de los recursos de amparo relacionados con la entrega de medicamentos.
- Información acerca del efecto de la jurisprudencia constitucional sobre las políticas generales de salud y la gestión institucional de la CCSS.

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

Ocho grupos de medicamentos concentran la mayoría de los recursos de amparo

Como es sabido, en Costa Rica existe un proceso fácil y gratuito que le permite a cualquier habitante acudir a la Sala Constitucional cuando siente que un derecho le ha sido vulnerado. Ese mecanismo es el recurso de amparo y, en el caso de la entrega de medicinas por parte de la CCSS, es presentado por un asegurado que posee información sobre un fármaco que considera necesario y que no está recibiendo. Esa información puede provenir de su médico, de otro especialista, de otro paciente, de los medios de comunicación o de casas farmacéuticas. La situación más común se da cuando un médico de la CCSS prescribe un medicamento y luego un comité asesor técnico-científico rechaza la solicitud. También hay recursos interpuestos por usuarios que se cansan de esperar un tratamiento que no se les brinda, ya sea por problemas de gestión de la cadena de suministro de fármacos, por desabastecimiento, o por ambos. En pocos casos, que el tribunal constitucional siempre ha declarado sin lugar, la persona asegurada exige un medicamento prescrito en una consulta privada o que del todo no le ha sido recetado.

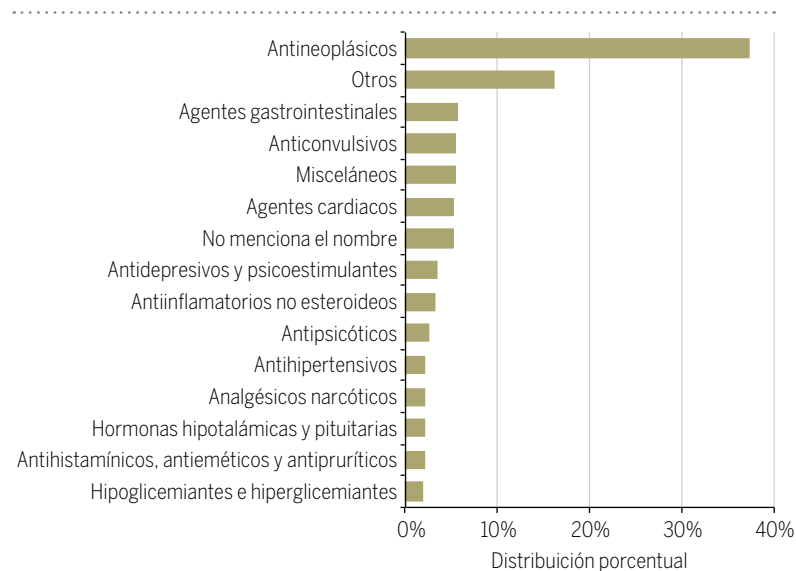
Los recursos de amparo se concentran en ciertos tipos de fármacos, aunque no se debe subestimar un grupo importante de ellos que se diluye en muchos y diversos medicamentos. Mientras los pacientes oncológicos son motivados por la urgencia, otros pacientes que sufren patologías poco comunes cifran sus esperanzas en innovaciones terapéuticas que podrían mejorar su salud. También hay casos, aunque menos frecuentes, de personas molestas por la “ineficiencia” del sistema y que desean acortar la espera para recibir algún servicio.

Tomando en cuenta la LOM de 2010, se encontraron 326 tipos de medicamentos solicitados entre 2006 y 2013 mediante la interposición de 1.316 recursos de amparo (gráfico 6.3). Al analizar su distribución según grupos terapéuticos (de 54 posibles), se obtuvieron tres hallazgos:

- ▶ Ocho grupos terapéuticos dan cuenta del 68,7% de los recursos.
- ▶ El grupo de “Antineoplásicos y agentes inmunomoduladores”, que corresponde a los principios activos para el tratamiento del cáncer (grupo terapéutico 41), sobresale con la mayor concentración, tanto en número de medicamentos (19,7%) como de casos (37,5%).
- ▶ No obstante lo anterior, se han presentado recursos de amparo para la prescripción de medicamentos pertenecientes a 46 de los 54 grupos terapéuticos que componen la LOM, es decir, al 85% de los grupos.

Gráfico 6.3

Total de medicamentos solicitados, según grupo terapéutico^{a/}. 2006-2013



a/ Se muestran los medicamentos con un peso relativo superior a 2%.

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Costarricense de Información Jurídica.

Cuadro 6.2

Medicamentos más solicitados mediante recursos de amparo. 2006-2013

Medicamento	Total de recursos	Porcentaje
Trastuzumab	78	5,9
Anastrozole (Arimidex)	75	5,7
Clopidogrel (Plavix)	47	3,6
Bevacizumab (Avastin)	33	2,5
Omeprazol	26	2,0
Sunitinib (Sutent)	26	2,0
Enbrel (Etanercept)	25	1,9
Lamotrigina (Lamictal)	20	1,5
Goserelina (Zoladex)	19	1,4
Rituximab (Mabthera)	18	1,4
Ibersartán (Aprovel)	17	1,3
Imatinib (Gleevec)	17	1,3
Cetuximab	16	1,2
Risperidona (Risperdal)	16	1,2
Adalimumab (Humira)	15	1,1
Lactulosa	14	1,1
Olanzapina (Telorzan, Ziprexa)	14	1,1
Viagra Sildenafil	14	1,1
Topiramato (Topamac)	13	1,0
Tramadol (Tramal)	13	1,0

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Costarricense de Información Jurídica.

De los 326 medicamentos solicitados durante el período bajo análisis, los veinte incluidos en el cuadro 6.2 acumulan el 39,3% de los recursos. De ellos, siete no pertenecen a la LOM, pero ocupan los cuatro primeros lugares en la lista de los fármacos de más alta demanda².

Cuando se considera la frecuencia con que se manifiestan algunas variables, los recursos de amparo pueden clasificarse de distintas maneras, de acuerdo con los siguientes criterios:

- ▶ Grupo terapéutico, según se trate de medicamentos oncológicos, que son los solicitados con más frecuencia, u otros.
- ▶ Impacto presupuestario: según se trate de medicamentos de bajo costo que son solicitados con una alta frecuencia, o bien medicamentos de costo elevado y baja frecuencia.
- ▶ Tipo de medicamento: según sean fármacos que están fuera de la LOM, dentro de la LOM, dentro de la LOM con uso restringido o dentro de la LOM con código abierto (almacenables).

- ▶ Fondo del reclamo: según se trate de recursos motivados por barreras de acceso, como sucede en la mayoría de los casos, o por un mal servicio (desabastecimiento).

Lamentablemente en Costa Rica no se cuenta con estudios sobre la relación costo-efectividad de los medicamentos que consume la población (casi para ninguno) ni sobre la ganancia para los pacientes en términos de años de vida con calidad. Lo que se usa para determinar la eficacia de los tratamientos son los indicadores de morbimortalidad³, que dependen de muchos otros factores del contexto. Por lo tanto, no es posible analizar el impacto de los fármacos obtenidos mediante recursos de amparo en la calidad de vida de los pacientes (recuadro 6.1).

Cabe destacar que en las entrevistas realizadas para esta investigación se mencionaron dos factores que, a futuro, podrían aumentar de modo considerable el número de recursos de amparo por medicamentos. El primero de ellos es la tendencia actual de desarrollar fármacos a la medida de un único paciente, gracias a los notables avances de la Biología Molecular (E: Zeledón, 2011). La Ingeniería Genética tiene una importancia cada vez mayor en la industria farmacéutica y las drogas sintetizadas

▶ Recuadro 6.1

Efectos en los pacientes de los medicamentos obtenidos por medio de recursos de amparo

En la CCSS y sus centros especializados existe un vacío de información sobre los efectos de los medicamentos prescritos por orden de la Sala Constitucional, en comparación con la oferta existente en la Lista Oficial de Medicamentos (LOM). Un estudio reciente de Frithjof y Wilson (2014) confirma la relevancia, no solo de profundizar en el tema, sino también de abrir un debate ético y médico que aún debe darse en el país, sobre la creciente judicialización de las decisiones en materia de salud.

La investigación analizó una muestra aleatoria de 37 recursos de amparo declarados con lugar en 2008 y clasificó los tipos de medicamentos

Fuente: Frithjof y Wilson, 2014.

que la CCSS fue obligada a proporcionar, según criterios de prioridad asociados a los resultados en la salud de los pacientes. Se definieron así cuatro grupos de medicamentos: alta, media y baja prioridad, e intervenciones experimentales. La principal conclusión es que el 73% de los casos se ubicó en las categorías de baja prioridad e intervenciones experimentales, es decir, los fármacos entregados generaron un beneficio marginal bajo (definido por el tiempo de vida ganado por el paciente), lo cual se pudo demostrar mediante el estudio de casos individuales. El 27% restante se considera razonable en términos de prioridades en salud.

2 Debe tomarse en cuenta que hasta 2009 el medicamento Trastuzumab no pertenecía a la LOM.

3 Se refiere a las estadísticas sobre las principales enfermedades y causas de muerte registradas en el país.

mediante sus procedimientos representan un sector creciente en el mercado. El segundo factor es la posibilidad de que las medidas de protección de datos de prueba, adoptadas por el país al suscribir el TLC con Estados Unidos, dificulten el uso de medicamentos genéricos (E: Armijo, 2011 y Villalobos 2011).

Dos hospitales nacionales reciben diez veces más recursos que el promedio

De acuerdo con Román (2013), en el período 2006-2009 la proporción de recursos de amparo, tanto por consultas médicas como por medicamentos, aumentó en términos generales en todo el sistema de salud (cuadro 6.3). Sin embargo, hay diferencias entre centros de salud según el nivel de atención al que pertenecen, así como dentro de un mismo nivel. La mayor cantidad de acciones se dirige contra los tres Hospitales Nacionales (Calderón Guardia, México y San Juan de Dios), lo cual parece demostrar que los asegurados buscan el apoyo de la Sala Constitucional para acceder a tratamientos especializados. En los hospitales San Juan de Dios y Calderón Guardia el número de recursos por cada 100.000 medicamentos despachados es casi 10 veces mayor que el promedio general, pero solo 1,4 veces mayor en los casos relacionados con el servicio de consulta externa. Los demás niveles de atención reciben cantidades semejantes de reclamos por consultas médicas.

También hay diferencias entre las regiones de salud. Aquellas donde se ubican los centros especializados que, por lo general, son centros de referencia, tienen las mayores tasas de recursos de amparo. Por su parte, la región Brunca mostró tasas más altas que el resto del país en los últimos dos años. Las cifras de recursos por consultas médicas muestran que el fenómeno trasciende las especialidades de alta complejidad.

Los actores son diversos y sus posiciones poco organizadas

Con base en la revisión documental y las entrevistas efectuadas se identificaron al menos cinco grupos de actores en el fenómeno de judicialización de la entrega de medicamentos: la CCSS, los centros médicos, la Sala Constitucional, los médicos y los asegurados (diagrama 6.1).

En lo que concierne a la CCSS, no existe una posición oficial sobre los recursos de amparo para entrega de medicamentos, más allá de la obligación legal de acatar las sentencias de la Sala Constitucional. Después de veintitrés años de recibir reclamos por el mismo motivo, la institución no ha elaborado siquiera un protocolo de respuesta, ni hay evidencia de que se dé seguimiento permanente al tema. Por su parte el CCF, que es el responsable exclusivo de tomar las decisiones sobre la Lista Oficial de Medicamentos, ha rendido pocos informes.

► Cuadro 6.3

Recursos de amparo por cada 100.000 medicamentos despachados y consultas médicas brindadas. 2006-2009

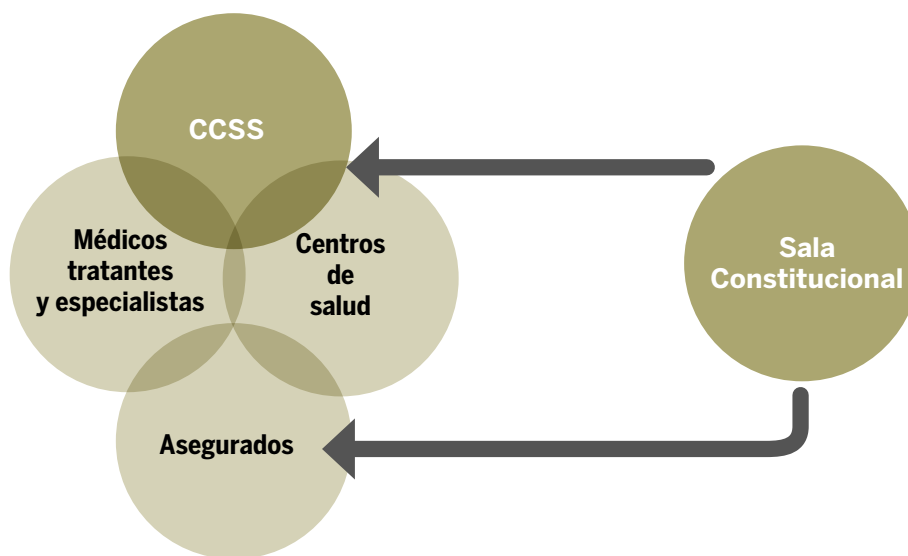
	2006	2007	2008	2009	Total
Por medicamentos despachados					
Consulta Externa	0,5	0,5	0,4	0,5	697
Hospital Calderón Guardia	3,1	2,8	2,8	3,1	150
Hospital San Juan de Dios	2,2	3,8	3,8	3,2	108
Hospital México	5,1	3,3	2,5	2,2	125
Por consulta médica					
Hospitales Nacionales ^{a/}	9,2	8,9	9,3	9,5	403
Hospital Calderón Guardia	11,0	10,1	14,1	17,3	150
Hospital San Juan de Dios	6,8	13,5	13,5	11,4	108
Hospital México	15,0	11,1	8,3	7,0	125
Áreas de salud de segundo nivel	0,7	0,3	0,9	0,5	44
Áreas de salud de primer nivel	0,1	0,1	0,1	0,0	19.

a/ La categoría "Hospitales Nacionales" incluye a los hospitales Calderón Guardia, México, San Juan de Dios y los especializados de tercer nivel.

Fuente: Román, 2013.

► Diagrama 6.1

Actores de la judicialización de la entrega de medicamentos



Fuente: Román, 2013.

Además de algunas intervenciones puntuales en foros o en la prensa, el único documento formal que se pudo localizar en esta investigación fue un estudio elaborado a raíz de una solicitud de información realizada por el PNUD (CCSS, 2008). Finalmente, si bien el CCF recibe un informe anual de cada comité local⁴, los datos no están a disposición del público.

Al no existir una estrategia institucional para atender los casos, es usual que los centros médicos presenten ante la Sala Constitucional argumentos que contradicen los criterios del CCF, o bien que atribuyan la responsabilidad del desabastecimiento al Almacén Central de la CCSS, sin importar si los pedidos se hicieron a tiempo o no (E: Sibaja, 2011). Además se encontró que, a nivel interno, el peso de la respuesta recae sobre la Dirección de Farmacia de cada centro hospitalario, el cual debe documentar el caso con la información del expediente, los trámites de compras especiales y el manejo de los inventarios.

De todos los actores, la Sala Constitucional es la que ha tenido la posición más clara y consistente. Ha optado por la vía garantista, con interpretaciones en defensa de la salud como un derecho social y, en tanto el recurso no

solicite medicamentos en fase experimental, su criterio es prácticamente unánime a favor del asegurado y del principio de libre prescripción médica. Los votos de mayoría son lo usual y la jurisprudencia reafirma y desarrolla los conceptos de las primeras sentencias: la salud es un bien fundamental superior, el asegurado tiene derecho a recibir lo mejor que exista y su médico prescriba y la CCSS desperdicia muchos recursos por una gestión ineficiente.

Por su parte, los asegurados que acuden a la Sala no tienen una representación organizada, pero ostentan el poder que les concede un tribunal de última instancia que no tiene barreras de entrada ni costos de salida para los recurrentes, aunque sí para la CCSS y el Estado. Los pacientes oncológicos son motivados por la urgencia, y otros pacientes de patologías poco comunes cifran sus esperanzas en las innovaciones terapéuticas. También hay casos, menos frecuentes, de personas molestas por la ineficiencia del sistema, que se cansaron de esperar incluso los productos de consumo masivo que prescriben los médicos generales, como crema de rosas o acetaminofén.

Una conclusión relevante de este análisis es que los asegurados no tienen interés en “sacarle plata a la CCSS”,

⁴ Los comités locales de farmacoterapia son las instancias de enlace entre el CCF y los hospitales y centros de atención de todo el país. Son conformados por médicos generales, especialistas y otros profesionales en Ciencias de la Salud, cuya función es evaluar el uso clínico de los medicamentos incluidos en la LOM, participar en programas de educación sobre el tema, formular recomendaciones y remitir informes al CCF.

sino en que se les brinde un medicamento o procedimiento que por algún motivo no están recibiendo. Evidencia de ello es que “no se recuerdan registros de casos por ejecución de sentencia. Solo hay un caso de un asegurado que pidió indemnización para cubrir los gastos de representación legal y la Junta Directiva aprobó pagarle 70.000 colones.” (E: Sibaja, 2011).

En 2014 el hospital San Juan de Dios fue notificado de una demanda en su contra, interpuesta por una asegurada ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Se trata de una paciente diagnosticada con cáncer de mama, que presentó y perdió un recurso de amparo para recibir un fármaco (Denosumab), por lo que trasladó la demanda a otra instancia. Aunque a la fecha de edición de este Informe la resolución del caso aún estaba pendiente, surge una preocupación por la eventual apertura de una nueva vía judicial para acceder a los medicamentos, o para que la CCSS reciba demandas civiles.

Finalmente, en la base del esquema de los actores y sus posiciones se ubican los especialistas y médicos tratantes que presionan por la introducción de nuevos fármacos y cuyas acciones no son fiscalizadas. Aunque existe la posibilidad legal de abrir un procedimiento disciplinario a un médico que prescriba medicamentos irrespetando los protocolos de la LOM, éste nunca se ha utilizado. Por otra parte, es claro el comportamiento corporativo de estos profesionales, quienes actúan más coordinadamente como gremio.

Durante las entrevistas claramente se detectó una preocupación por la posible injerencia de las casas farmacéuticas en este proceso. Hay una presunción de que las acciones de los especialistas podrían estar reflejando los intereses de terceros. Por este motivo, desde agosto de 2006 los médicos deben firmar un documento que certifica que no están recibiendo ningún beneficio personal al prescribir medicinas que no están en la LOM. La “Declaración de Honestidad Intelectual” fue agregada al formulario de solicitud de medicamentos especiales de la CCSS. En esta investigación no fue posible localizar algún caso en que la CCSS haya iniciado un procedimiento contra un médico por transgredir esa declaración.

Bajo impacto financiero de los recursos de amparo por medicamentos

Se desconoce el impacto financiero global que generan sobre el seguro de salud las sentencias de recursos de amparo por medicamentos. Como se mencionó en secciones previas, las escasas cifras disponibles no favorecen la tesis de que esos fallos pongan en riesgo la sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social. En un

estudio sobre cuatro países de América Latina, Mæstad et al. (2011) concluyeron que los argumentos gubernamentales sobrevaloran la amenaza financiera de los procesos judiciales en esta materia, pues en los casos de mayor litigiosidad el gasto adicional representa alrededor del 5% del presupuesto de salud.

Aprovechando los datos del estudio que la CCSS (2008) presentó al PNUD, se calculó el gasto derivado de las sentencias de la Sala Constitucional (véase la sección “Metodología”). Esta es la única fuente de información sobre gasto por medicamentos específicos que fue posible obtener. Es un desafío para futuras investigaciones, y para la misma CCSS, recopilar nuevos datos para seguir afinando las estimaciones.

Luego de contrastar el estudio de la CCSS con la base de datos construida para la presente investigación, se elaboró una lista de medicamentos comunes para ambas fuentes. A partir de esa información, se estimó el costo derivado de los 68 recursos de amparo presentados por 83 pacientes en 2008 -según la base de datos de este trabajo- y se obtuvo un gasto de 1.752.185,0 dólares, cifra que supera en 192.071,1 dólares la estimada en el informe de la CCSS y equivale a un 1,2% del presupuesto de medicamentos de esa institución.

Cabe aclarar, sin embargo, que debido a las limitaciones de información no fue posible incluir en el cálculo un 36% de casos registrados en la base de datos de recursos de amparo por medicamentos para el año 2008 (véase la sección “Metodología”). En esos casos no se solicitaban fármacos pertenecientes al grupo de “los veinte más caros” y una estimación aproximada de su costo arrojó un dato final que elevaría la proporción antes citada a no más del 1,5% del presupuesto de medicamentos de la CCSS.

El gasto per cápita en este rubro se estima en 21.110,7 dólares para los productos entregados por orden de la Sala Constitucional, versus 32,8 dólares en promedio cuando se considera el gasto total en medicamentos de la institución. Solo dos de los medicamentos entregados vía recursos de amparo (Ibersatán y Trastuzumab) están en la lista de los veinte más generadores de gasto.

El cuadro 6.4 muestra el cálculo ampliado a la asignación de gasto per cápita. En este caso, considerando los 83 asegurados que obtuvieron sentencias favorables en 2008, a un costo promedio de 21.110,7 dólares cada uno, el gasto total de ese año ascendería a 2,3 millones de dólares. Sin embargo, el error de estimación puede ser elevado, ya que la dispersión del costo promedio por medicamento es muy alta⁵ (23.518,2 dólares).

La cifra no parece haber variado mucho. En 2005 una

⁵ Valores atípicamente extremos (bajos o altos) generan una dispersión que afecta el promedio.

▮ Cuadro 6.4

Gasto en medicamentos como resultado de recursos de amparo, según origen de los datos. 2008

	Caja Costarricense de Seguro Social	Base de Román
Asegurados con sentencias a favor	78,0	113,0
Asignación per cápita (\$)	20.001,5	21.110,7
Gasto en medicamentos por recursos de amparo(\$)	1.560.114,3	2.385.505,4
Presupuesto total en medicamentos (dólares)	150.000.000,0	150.000.000,0
Porcentaje del gasto por recursos de amparo	1,0	1,6

Fuente: Elaboración propia con base en CCSS, 2008.

nota de prensa resaltaba que en el año previo “los magistrados de la Sala Constitucional declararon con lugar 40 de ellos [recursos de amparo], por lo que la entidad se vio en la obligación de suministrar a estos pacientes los fármacos prescritos por sus médicos, lo que significó una inversión de €229,9 millones. De ellos, 16 pacientes consumieron, en total, €201,257.160. Son los pacientes con cáncer, cuyos medicamentos, en un número importante de los casos, no se encuentran en la Lista Oficial de Medicamentos (LOM) de la CCSS” (Morris, 2005). Más recientemente, *La Nación* reportó que 106 reclamos por medicamentos planteados en 2009 le costaron a la CCSS 1,5 millones de dólares (Arguedas, 2011).

Es importante destacar que los pocos datos conocidos están subestimados, pues solo incluyen la compra de medicamentos en un período presupuestario. No se considera que muchos de los recurrentes deben seguir recibiendo el tratamiento por lapsos prolongados, y algunos incluso por el resto de sus vidas. Por ejemplo, en el hospital San Juan de Dios hay pacientes que tienen más de dieciséis años de recibir Trastuzumab, tras haber obtenido una resolución favorable de la Sala Constitucional (E: Chavarría, 2011).

Para afinar la medición también hay que considerar los costos asociados al trámite, respuesta y resolución de un recurso de amparo, procesos que suponen múltiples pasos e involucran a una gran cantidad de personas. El costo total dependerá, por ejemplo, del punto de entrada del recurso, es decir, de las entidades e individuos específicos contra las que el asegurado dirige el recurso, y de quién lo redactó (el asegurado o un asesor legal). Luego hay una variedad de caminos que pueden seguir los trámites dentro de la CCSS.

Independientemente del punto de entrada, en todos los casos la Sala Constitucional y las autoridades de la CCSS derivan el caso hacia el centro de salud donde la persona asegurada es atendida, para que brinde la información correspondiente. El diagrama 6.2 presenta, des-

de la perspectiva de la CCSS, las cuatro posibles vías para la entrada de un recurso de amparo. Como se observa, las comunicaciones internas funcionan como una escalera: cada nivel remite los casos al nivel inmediato inferior o superior en la estructura institucional.

Una vez listados todos los pasos y personas que intervienen en el proceso es necesario generalizar el costo por hora de la planilla, pero es imposible conocer el detalle de los salarios realmente devengados por el personal involucrado en cada trámite. La información que publica la institución incluye el salario base y el monto por cada anualidad; sin embargo, solo por este último concepto la estimación puede variar de modo sustancial.

Por otro lado, se deben cuantificar los gastos en que incurren el sistema de administración de justicia y los mismos asegurados. En el caso de la Sala Constitucional es necesario considerar el trámite interno y el personal involucrado en los distintos pasos, y en el caso de los asegurados hay que tener en cuenta costos directos (como la contratación de un abogado o la compra del medicamento disputado con su propio dinero) y costos indirectos e intangibles, relacionados con la salud de la persona.

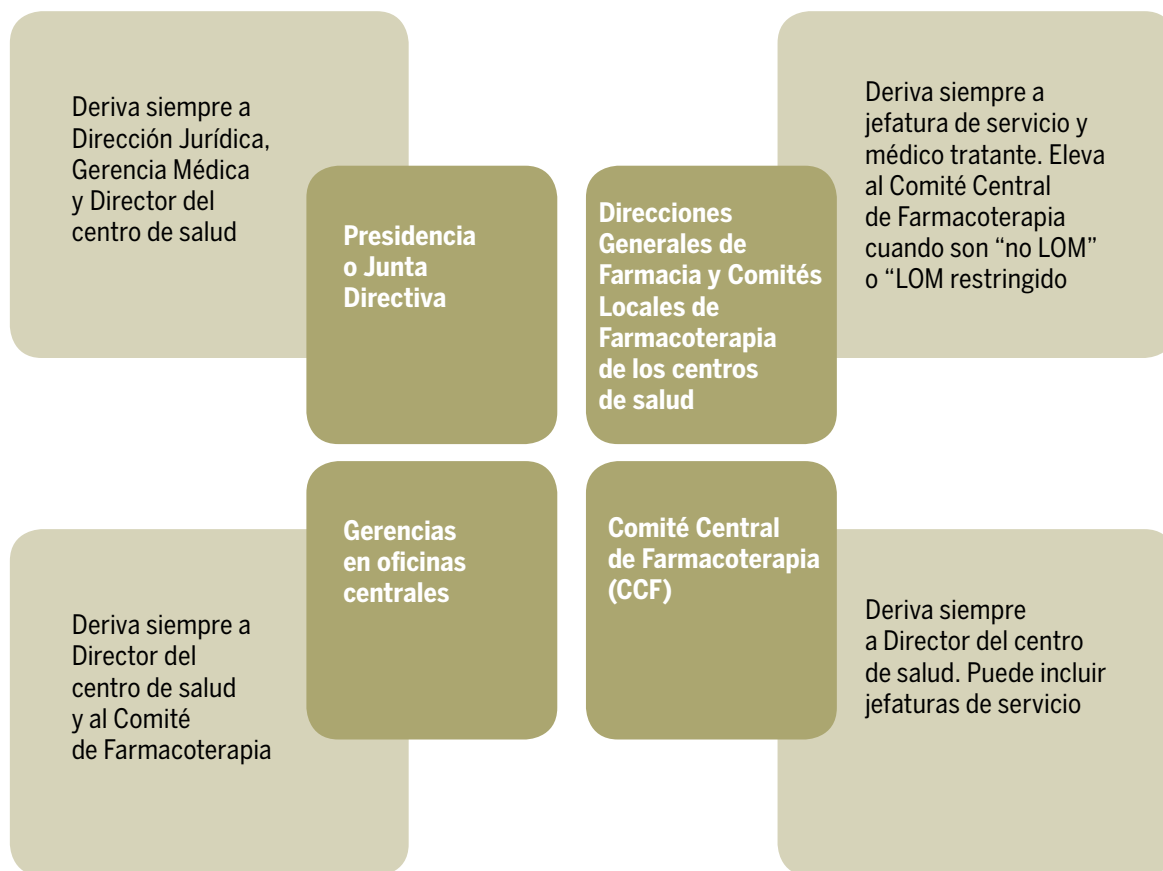
Efecto de la jurisprudencia constitucional en las políticas de la CCSS

La mayoría de las resoluciones de la Sala Constitucional tiene un alcance individual para la persona que interpuso el recurso, pero en ocasiones el tribunal ha llegado a solicitar cambios de carácter más institucional, sobre la administración de la CCSS y que, por lo tanto, impactan a todos los asegurados.

Hasta fecha muy reciente no era posible documentar el efecto que han tenido sobre la política institucional de la CCSS, y del Poder Judicial mismo, las más de 2.000 sentencias por medicamentos que la Sala Constitucional ha emitido a lo largo de veinticinco años. Según la información recabada para este estudio, los únicos antecedentes previos al 2010 son:

► Diagrama 6.2

Puntos de entrada a la CCSS de un recurso de amparo por medicamentos



Fuente: Román, 2013.

- La elaboración de una política para la atención de pacientes con VIH-SIDA en 1999, luego de que por primera vez se declarara con lugar un recurso de amparo por medicamentos "no LOM".
- La reactivación del programa de trasplantes de la CCSS, en respuesta a la sentencia 14639-2006 de la Sala Constitucional, que ordenó al Ministerio de Salud tomar las medidas necesarias para cumplir con la "Ley de autorización para trasplantar órganos y materiales anatómicos humanos" (n° 7409, de 1994).
- La incorporación de la vacuna contra el neumococo para niños y adultos en el cuadro básico del plan nacional de vacunación, por mandato de varias sentencias dictadas en 2009⁶.

El 2010 marcó un punto de inflexión en el debate institucional sobre el fenómeno de judicialización de la salud, hasta ese momento caracterizado por pocos espacios de diálogo y una tensa relación entre la CCSS y la Sala Constitucional. En ese año se creó la Comisión de Derecho a la Salud en el Colegio de Abogados, desde la cual se ha promovido el acercamiento entre los diversos actores involucrados (E: Vargas, 2011).

Entre 2011 y 2013 se realizaron tres encuentros nacionales sobre derecho a la salud, en los que participaron magistrados y letrados de la Sala Constitucional, autoridades de la CCSS, miembros de la academia, representantes del Colegio de Abogados y especialistas del Banco Mundial. Como resultado de estos ejercicios, Costa Rica fue invitada a participar en la Iniciativa del Banco Mundial sobre Derecho a la Salud.

⁶ Sentencias 2639-2009, 2640-2009, 2641-2009, 2009-008313 y 2009-8339.

Luego de la participación de representantes de la CCSS y de la Sala en dos foros internacionales auspiciados por el Banco Mundial, el tribunal constitucional estableció una alianza con la organización Colaboración Cochrane, para formar recursos humanos y convertir a Costa Rica en el primer país que usará de modo sistemático el paradigma de Medicina basada en evidencia en sus procesos de rendición de cuentas judiciales. Como primer resultado de este esfuerzo, en junio de 2014 concluyó la capacitación de dieciséis letrados y cuatro especialistas en Medicina Legal.

En 2013 por primera vez el Cendeiss impartió un curso sobre protocolos de respuesta a recursos de amparo por derecho a la salud, en el que participaron veinte abogados y veinte directores médicos de la CCSS.

En agosto de 2014 se celebró en Costa Rica el Cuarto Congreso Internacional de Derecho a la Salud. En esa oportunidad el magistrado Castillo Víquez presentó una ponencia en la cual expresa que, si bien la Sala Constitucional no tiene como objetivo hacer políticas públicas, durante muchos años, por evidencia de deficiencias en la gestión de la CCSS en materia de derecho a la salud, ha emitido sentencias que intervienen directamente en la administración del seguro de salud. En este sentido, tres sentencias recientes se consideran emblemáticas, pues reflejan el impacto de los recursos de amparo en las políticas institucionales:

- ▶ Resolución 6159-2012: ordena el desarrollo del sistema de expediente único en salud, tarea que al CCSS tiene pendiente desde hace más de una década.
- ▶ Resolución 4221-2013: fija un plazo de dos años para la elaboración de un plan que racionalice las listas de espera. De ella se deriva un acuerdo de la Junta Directiva de la CCSS para cumplir con ese mandato.
- ▶ Resolución 3337-2014: declara sin lugar la petición de un paciente que sufre de esclerosis múltiple y solicita el medicamento Natalizumab. La Sala argumentó que, con base en el paradigma de la Medicina basada en evidencias, existe suficiente información científica para sustentar una expectativa razonable de beneficio con el uso de otro medicamento, denominado Azatioprina, que fue el originalmente prescrito al paciente. Esta es la primera vez que el tribunal resuelve con un criterio distinto al del médico tratante.

Es clara la homogeneidad que priva en el criterio de la Sala y que se comprueba en el hecho de que, en ocho años analizados, solo 64 sentencias de recursos de amparo por medicamentos tuvieron votos salvados de uno o varios magistrados, menos del 5% del total estudiado (1.316).

Por último cabe señalar que en ocasiones la Sala ha dictado sentencias que la CCSS materialmente no puede acatar, es decir, se le obliga a hacer lo imposible. En estos casos, que son pocos, se solicitan medicamentos que no existen como producto comercial en el mundo o que no son ofrecidos por ningún proveedor. Así ha sucedido, por ejemplo, con los fármacos Trientina, Lipidol, sulfato de zinc, Finasteride y Atra, entre otros (E: Chavarría, 2011).

Más allá de estos casos especiales, en los que la CCSS se ve imposibilitada de cumplir las sentencias, cabe destacar que, cuando ordena “entregar de manera inmediata”, como se acostumbra en las resoluciones, la Sala parece desconocer la lentitud de los procesos de compra que se efectúan de conformidad con la Ley de Contratación Administrativa.

Cumplimiento de sentencias por parte de la CCSS

De acuerdo con los datos del sistema de seguimiento de las resoluciones de la Sala Constitucional-desarrollado en conjunto por ese tribunal y el Programa Estado de la Nación-entre el año 2009 y mayo de 2013 el 88% de todos los fallos emitidos había sido acatado. Sin embargo, el panorama es muy distinto cuando se analiza el grado de cumplimiento por institución y según los plazos fijados por la Sala. Ninguna de las entidades que con mayor frecuencia son objeto de recursos de amparo logró superar el 25% de sentencias cumplidas en el tiempo establecido. En el caso de la CCSS la proporción fue del 20% (cuadro 6.5).

El sistema de seguimiento también indaga acerca del grado de satisfacción que manifiestan los recurrentes con respecto a la Sala, una vez finalizado el proceso. En una escala de 1 a 10, en la que 10 corresponde al puntaje máximo, el tribunal obtiene calificaciones mayores cuando las sentencias se refieren a asuntos de salud y tránsito (9,4 en ambos casos) y menores cuando los temas tienen que ver con la gestión municipal y el ambiente (8,1 y 8,2, respectivamente). Considerando las instituciones demandadas, la satisfacción es menor entre las personas que interpusieron recursos contra el Servicio Civil (7,6 puntos), pero bastante mayor cuando se trató de la CCSS (9,4 puntos; PEN, 2013).

De las 79 personas que demandaron a la CCSS y sus dependencias en el período analizado, un 32,9% dijo estar medianamente satisfecho con la respuesta obtenida (calificación de 5 a 7) y el 59,5% manifestó tener un alto grado de satisfacción (más de 8). Cabe señalar que la valoración sobre el trabajo de la Sala Constitucional es superior a la de la CCSS y los centros de salud: a la primera el 66,7% de las personas le otorgó la calificación máxima (10), mientras que para los segundos la proporción fue de 26,6%.

► Cuadro 6.5

Cumplimiento a tiempo de sentencias de la Sala Constitucional, según institución recurrida

Institución	Total de sentencias	Cumplimiento a tiempo (%)
Ministerio de Educación Pública	960	14,7
Caja Costarricense de Seguro Social	789	20,5
Servicio Civil	913	1,0
Municipalidades	333	25,2
Ministerios	357	19,9
Resto del sector público	341	16,4
Otros recurridos	114	12,3
Total	3.807	14,1

Fuente: PEN, 2013.

Mediante una serie de entrevistas a autoridades de la CCSS y de los hospitales que son objeto de más recursos, se determinó que, en general, el sistema de seguimiento ha impactado de manera más palpable el trabajo de la Asesoría Legal de la institución. Los jefes de esa instancia reconocen que las sentencias de la Sala Constitucional han ayudado a la Caja a identificar áreas de mejora y a desarrollar protocolos de atención. Además se encontró que, por medio de la Comisión de Derecho a la Salud del Colegio de Abogados, el acercamiento entre ambas entidades ha permitido una mejor comprensión del procedimiento de amparo por parte de las jefaturas

médicas y ha incidido en que se dé una mejor respuesta técnica. Por su parte, la Sala ha entendido mejor cómo funciona la CCSS, qué puede hacer y qué no. Este último asunto es el que más preocupa a las personas consultadas: la mayoría afirmó que la Sala debe entender mejor el funcionamiento de la CCSS, su razón de ser y los principios que la rigen. En cambio, se nota una resistencia a entrar en procesos de mejora sistémica, que prevengan la interposición de más recursos, y un interés mayor en desarrollar capacidades para defenderse de ellos (Marín, 2013).

Metodología

La unidad de estudio del presente trabajo son los recursos de amparo por medicamentos que recibió la Sala Constitucional en el período 2006-2013. A lo largo del documento se mencionan algunos casos de años previos o posteriores, pero solo como información complementaria. Se utiliza como base y se actualiza la tesis de Román (2013).

Se construyó una base de datos sobre sentencias de la Sala Constitucional, que tuvo como fuente los registros digitalizados del Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ). En este Sistema se puede consultar la jurisprudencia del tribunal constitucional y hacer búsquedas de acuerdo con las necesidades del investigador. Sin embargo, vale mencionar que no contiene la totalidad de los asuntos ingresados, pues la Oficina de Información de la Sala utiliza un criterio de relevancia para trasladar al SCIJ solamente los que se consideran importantes. Esto podría llevar a conclusiones incompletas desde el punto de vista estadístico, por falta de datos, o en el peor de los casos, a errores que podrían juzgarse como sesgos.

La investigación usó el procedimiento de “búsqueda simple” en el SCIJ, escribiendo la palabra “medicamentos” en la base de datos de jurisprudencia constitucional. Todas las sentencias identificadas se ordenaron según el año y se definieron como válidos para lectura completa los casos en los que el texto de la resolución contenía la palabra “medicamentos” y correspondían a recursos planteados contra la CCSS o alguna de sus dependencias, en cualquier nivel de atención de la red de servicios de salud. Mediante la lectu-

ra completa de cada una de las sentencias seleccionadas se extrajeron nueve variables que se incluyeron en la base de datos construida como parte de este trabajo (cuadro 6.6).

Posteriormente se crearon variables adicionales para el período 2006-2009, considerando el tipo y región de los centros de salud demandados, la clasificación de los medicamentos en la LOM y la categorización de la sentencia (1 si otorgó el medicamento más las costas procesales, 2 si solo ordenó el pago de costas procesales y 3 para otros resultados, por ejemplo, casos en que el fármaco fue entregado antes de que se emitiera la resolución). Para el período 2009-2013 la base de datos de medicamentos fue complementada con doce variables extraídas del sistema de seguimiento de sentencias de la Sala Constitucional (cuadro 6.7).

Para los medicamentos que figuran en la lista de los veinticinco más solicitados por la vía de recursos de amparo, se agregó una variable que identifica si pertenecen a la LOM (dos categorías: código almacenable o código restringido) o si son “no LOM”.

Para las sentencias dictadas entre 2006 y 2009, se eliminaron alrededor de treinta casos vinculados con tratamientos de quimioterapia, radioterapia, braquiterapia y acelerador lineal, porque en la mayoría de ellos no se pudo determinar con certeza si el recurso se presentó por la falta de un medicamento, o porque el recurrente no recibió el procedimiento médico (a menudo por daños en los equipos). Además se desearon veinticinco casos en los que el asegurado demandó primero

▮ Cuadro 6.6

Descripción de variables incorporadas a la base de datos

Nombre	Variable
Año	Año
Número de la sentencia	N sentencia
Número del expediente	N expediente
Resolución en texto de la sentencia	Resolución {Con lugar, Sin Lugar, Otra}
Instancia contra la que se presenta el recurso	Centro Recurrido {1 ... 7}
Persona contra quien se interpone el recurso	Dr. Recurrido {1 ... 15}
Nombre del medicamento solicitado	Nombre del medicamento (principio activo o marca)
Médico tratante identificado	Médico Tratante {1 ... 3}
Número de asegurados involucrados	# asegurados
Número de magistrados que salvaron su voto	No. de votos salvados

Fuente: Román, 2013.

► Cuadro 6.7

Descripción de variables incorporadas en la base de datos

Nombre	Variable
Fecha del voto	Fecha en dd/mm/aa
Parte dispositiva	Texto con resumen del por tanto
Tipo de sentencia	Plazo simple, plazo mixto
Nacionalidad	Nacional, extranjero, no indica
Clasificación recurrido	Director, presidente, administrador, jefe, gerencia
Estado de seguimiento	Pendiente de llamada, pendiente de plazo, pendiente de localizar, terminado, pendiente de cumplimiento.
Estado expediente	Pendiente, notifica voto, archivado
Llamadas efectuadas	# De llamadas realizadas
Satisfacción recurrente con la sala	1 significa que usted no está nada satisfecho y 10 significa que usted está totalmente satisfecho 99 si no hubo llamada"
Satisfacción recurrente con la institución recurrida	1 significa que usted no está nada satisfecho y 10 significa que usted está totalmente satisfecho 99 si no hubo llamada"
Grado cumplimiento	Cnp: cumplimiento no probado Or: cero cumplimiento C: cumplimiento Cp: cumplimiento parcial Cd: cumplimiento con disconformidad ^{a/} Ci: cumplimiento con inconformidad ^{a/} Cs: cumplimiento sin localizar... Et: en trámite I: incumplimiento Ic: no existe Pd: pendiente de resolver desobediencia Gdp: gestión de desobediencia pendiente

a/ La aparente duplicación de esta variable y la anterior es un error de origen en el sistema de seguimiento.

Fuente: Román, 2013.

a un centro penitenciario (dependencia del Ministerio de Justicia), porque la mayoría se debió a quejas de los privados de libertad en relación con el acceso a atención médica oportuna y el tema de medicamentos era secundario.

La falta de información fue una barrera importante para profundizar en el análisis. Sobre las sentencias, no hay una fuente de datos con calidad, cobertura y oportunidad suficientes a la que los interesados puedan acceder con facilidad. Por ejemplo, para un estudio pormenorizado, los textos de los fallos no contienen datos sobre: edad y sexo del asegurado, fecha de aseguramiento, detalle del tratamiento (dosis, duración), entre otros.

Cálculo del costo de los recursos de amparo por medicamentos

En relación con el costo de los medicamentos, como ya se mencionó, fue difícil obtener información pública.

Se desconoce si esto se debió a un problema de poca transparencia institucional, o más bien a la falta de sistematización de los datos. Solo a partir de 2010 (distintos meses para cada hospital) se tiene información detallada del consumo y gasto en medicinas por paciente gracias al Sistema Integrado de Farmacia (SIFA), pero tampoco es pública; su disponibilidad depende del acceso que deseen brindar los directores de Farmacia de cada centro de salud. Tampoco hay un registro público de los precios a los que la CCSS compra todos los fármacos, que permitiría mejorar las estimaciones cuando sea imposible rastrear en el tiempo el consumo específico de medicamentos de cada paciente.

A pesar de las limitaciones mencionadas, la principal ventaja de la fuente utilizada es que permite replicar el trabajo en otros años. No obstante, debe dedicarse un tiempo considerable a depurar la información para estandarizar los nombres de los medicamentos y, de esta forma, po-

der analizar la base de datos de recursos de amparo de la Sala Constitucional, tal como se hizo con la construida por Román (2014) para el período 2006-2013.

La estimación del costo de los recursos de amparo por medicamentos y la forma de calcularlo se presentan en el cuadro 6.8. La fuente de información es un estudio preparado por la CCSS para el PNUD, en el cual se consignó el precio de estos productos (2008). El costo se multiplicó por el número de personas que obtuvieron una sentencia favorable para el suministro del fármaco solicitado.

La información de la CCSS y la base de datos construida para este estudio difieren en el número de sentencias y de asegurados que recibieron los medicamentos (hay más personas en la segunda). Asimismo, se encontraron discrepancias en las cantidades de medicamentos: ocho productos reportados por la CCSS que no fueron registrados en la base de datos de esta investigación y, viceversa, veintisiete fármacos contabilizados para este capítulo que no se mencionan en el informe preparado para el PNUD. Esto podría deberse a tres motivos:

- ▀ Recursos de amparo que fueron resueltos en 2008 pero fueron presentados en años anteriores. En ese caso, estarían incluidos en los registros de la CCSS, pero no en la base de datos de este estudio.
- ▀ Recursos de amparo que no fueron incluidos en el informe de la CCSS, por no considerarlos de alto impacto para el gasto institucional. En este trabajo, todos los medicamentos identificados fueron incorporados a la base de datos.
- ▀ La diferencia en la cobertura temporal de cada investigación. La información disponible en el Sistema Costarricense de Investigación Jurídica (SCIJ) se actualiza permanentemente, por lo que en esta investigación se podrían haber detectado casos que se resolvieron en fecha posterior a la presentación del informe de la CCSS.

Agenda de investigación futura

Del estudio presentado en este capítulo se derivan tres temas relevantes para futuras investigaciones:

- ▀ El debate existente entre la CCSS y la Sala Constitucional sobre cuál criterio debe prevalecer: el del médico tratante o un perito independiente, o bien el de un cuerpo colegiado como es el Comité Central de Farmacoterapia (CCF). Si la sentencia de la Sala contradice la opinión del cuerpo

colegiado, ¿estarían sus decisiones sustituyendo el acto médico? y ¿qué tipo de responsabilidad cabría atribuir a la Sala si un medicamento entregado por orden suya afecta de manera negativa al paciente? En todo caso, es claro que en la asignación del gasto para medicamentos la decisión judicial sí sustituye a la planificación institucional.

- ▀ ¿Hasta dónde deben garantizarse los derechos ciudadanos frente a las limitaciones económicas del Estado, atendiendo los principios de progresividad y no regresividad? Pese a que, en sus declaraciones a la Sala Constitucional, la CCSS reiteradamente ha manifestado su preocupación por el efecto que tienen las resoluciones de ese tribunal sobre la racionalidad, oportunidad y eficiencia del gasto en medicamentos, la Sala no admite tal argumento y en su jurisprudencia ha insistido en que las consideraciones presupuestarias no son excusa para desatender las necesidades de los asegurados. Por ello sigue siendo urgente discutir cuál es la mejor manera de distribuir los escasos recursos del Estado para poder “darle todo a todos”, incluso medicamentos de altísimo costo por paciente.
- ▀ Otra interrogante es cuáles deben ser los derechos de las personas que no son solidarias con el sistema. El hecho de que se tenga acceso al paquete completo de beneficios del seguro de salud desde el momento mismo de la inscripción en el sistema, es un potencial incentivo para el comportamiento oportunista, esto es, personas que nunca antes habían cotizado en el régimen de salud y solo acuden a él por una emergencia médica que implica un alto costo económico. Si bien esta problemática trasciende el estudio de los recursos de amparo en materia de salud, cabe plantear si la Sala Constitucional debería considerar cómo ese comportamiento afecta los principios de equidad y solidaridad. Asimismo, cabe preguntar si, al analizar los casos y emitir sus resoluciones, ese tribunal debería tomar en cuenta los efectos de órdenes para cirugía u otras intervenciones, que acortan la espera de la persona que ganó el recurso de amparo y la colocan en una posición de ventaja en la lista de espera, pero en detrimento de los demás pacientes que no han interpuesto recursos, y de las programaciones ya establecidas por los centros de salud.

La CCSS debe dar seguimiento a todos estos temas, de modo que pueda construir argumentos basados en evidencia empírica sobre los efectos de la jurisprudencia constitucional en la sostenibilidad del régimen.

► Cuadro 6.8

Estimación del gasto en medicamentos como resultado de recursos de amparo. 2008 (dólares)

Medicamento solicitado	Informe y datos de la CCSS				Base de datos Román			Diferencia entre el costo de la CCSS y el de Román
	Recursos de amparo	Pacientes	Costo total del medicamento	Costo por persona	Recursos de amparo	Pacientes	Costo por persona	
Ácido Zoledrónico (Zometa)	2	2	4.320	2.160	2	2	4.320	
Altruline	1	1	540	540				540
Anastrozol (Arimidex)	3	3	7.631	2.544	2	2	5.087	2.544
Bevacizumab	8	8	181.400	22.675	9	9	204.075	-22.675
Bortezomid	1	1	79.200	79.200	1	1	79.200	
Carboplatino	2	2	2.472	1.236				2.472
Carvedidol (Coreg)	2	2	410	205				
Ciclofosfamida	1	5	18.060	3.612	3	9	32.508	-14.448
Co-Aprovel	1	1	533	533	3	3	1.598	-1.066
Docetaxel	2	2	16.848	8.424				16.848
Erlotinib (Tarceva R)	1	1	29.970	29.970				29.970
Escitalopram (Lexapro)	1	1	1.476	1.476	1	1	1.476	
Goserelina (Zoladex)	1	1	2.420	2.420	1	1	2.420	
Iloprost	1	1	100.440	100.440	1	1	100.440	
Imatinib (Gleevec)	1	1	39.226	39.226	3	3	117.677	-78.451
Irinotecan	1	1	9.120	9.120	1	1	9.120	
Nilotinib	1	1	15.948	15.948	1	1	15.948	
Oxcarbazepina (Trileptal)	1	1	1.080	1.080	1	1	1.080	
Pamidronato	1	1	2.880	2.880	1	1	2.880	
Paxil (Paroxetina)	1	1	655	655	1	1	655	
Plendil (Felodipine)	1	1	540	540				540
Reminyl	1	1	2.196	2.196	2	2	4.392	-2.196
Risperdal	3	3	2.286	762	2	2	1.524	762
Sildenafil	3	3	6.522	2.174	3	3	6.522	
Sorafenib	1	1	31.626	31.626				31.626
Sunitinib	6	6	160.272	26.712	11	11	293.832	-133.560
Talidomida	2	2	1.642	821	2	2	1.642	
Temozolamida	2	2	34.362	17.181	1	1	17.181	17.181
Tolterodine (Detrusitol)	1	1	3.384	3.384	1	1	3.384	
Topiramato	1	1	936	936	1	1	936	
Trastuzumab	10	19	801.000	42.158	11	20	843.158	-42.158
Wellbutrin / Anfebutamona (Bupropión)	1	1	720	720	1	1	720	
Total	65	78	1.560.115	453.554	66	81	1.752.185	

Fuente: Elaboración propia con base en CCSS, 2008 y Román, 2013.

■ Insumos

El insumo principal de este capítulo es la ponencia *Judicialización de la salud: revisión de los recursos de amparo relacionados con medicamentos*, de Marcela Román.

Las entrevistas sobre el sistema de seguimiento de sentencias de la Sala Constitucional fueron realizadas y procesadas por Nancy Marín.

■ Créditos

Borrador del capítulo: Evelyn Villarreal.

Edición técnica: Amelia Brenes y Evelyn Villarreal.

Asistente de investigación: Luis González.

Revisión de cifras: Obryan Poyser y Emilio Solana.

Ilustraciones: Obryan Poyser.

Corrección y revisión de cifras:

Obryan Poyser y Emilio Solana.

Lectores críticos: Gilberth Alfaro, Gilberth Armijo, Iliana Chavarría, Alvin Chaves, Wendy Montero, Edwin Rodríguez, Xavier Seuba, Ana Irma Sibaja, Gonzalo Vargas, Karen Vargas, Luis Bernardo Villalobos y Zenén Zeledón.

Capítulo 7

Consulta previa de constitucionalidad: ¿Actúa la Sala como un senado?

7

Síntesis de hallazgos y desafíos

El control previo que ejerce la Sala Constitucional en los proyectos que se tramitan en la Asamblea Legislativa no entorpece, ni frecuente ni indebidamente, la discusión política en el ámbito parlamentario, según revelan los hallazgos de esta investigación. Por ejemplo, aunque una de las principales críticas que se hace a este instrumento es que se usa como táctica dilatoria, se comprobó que, en general, las consultas previas –tanto facultativas como preceptivas– se resuelven en no más de 24 días naturales, plazo que en promedio tan solo representa un 3,6% de la duración total del proceso de tramitación y aprobación de leyes. Asimismo, se determinó que por medio de la consulta facultativa (voluntaria) se han encontrado vicios en el 62% de los casos, en contraste con un 13,6% en la consulta preceptiva (obligatoria), lo cual demuestra su utilidad como filtro previo en el control de legalidad.

Se constató que los dictámenes de la Sala Constitucional tienen un efecto de “co-legislación” en los proyectos consultados. Si bien la Sala misma ha definido que

sus resoluciones en cuanto al fondo no son vinculantes, la Asamblea Legislativa ha seguido sus criterios en el 90% de los casos. Esto es particularmente llamativo en iniciativas de ley revisadas hasta en cinco ocasiones por el tribunal constitucional. Por otro lado, si bien en la gran mayoría de los casos la Sala se ha “autocontenido” en la fijación de sus límites, en unos pocos temas ejerce un control previo activista (véase más adelante el concepto de activismo judicial), por ejemplo cuando define y establece parámetros para algunos de los principios que deben respetarse en el procedimiento legislativo, lo cual ha sido objeto de conflictos entre el Congreso y el Poder Judicial.

La revisión de las estadísticas mostró que la consulta previa es solicitada mayoritariamente por los partidos de oposición, y además que su uso es más frecuente en coyunturas de polarización política (el “Combo del ICE” y el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos). Se señala la necesidad de profundizar la investigación en este ámbito.

Aporte del capítulo

Este capítulo se centra en el control previo de constitucionalidad que realiza la Sala Constitucional y busca detallar cuáles son sus alcances y efectos en el trámite de aprobación de leyes y cuándo su uso puede generar tensión entre ese tribunal y la Asamblea Legislativa.

Se realizó una investigación exhaustiva de la jurisprudencia constitucional sobre el tema, observando tanto las características de los procesos como la evolución de la línea jurisprudencial en el tiempo, sobre todo en lo que concierne a las interpretaciones en que la Sala misma expande o restringe sus competencias. Este seguimiento cobra especial importancia si se consideran las críticas que han planteado diversos sectores a la institución del control previo y su potencial para interferir o retrasar el proceso político de elaboración de una ley.

Al mismo tiempo, este trabajo ofrece hallazgos interesantes sobre los principales errores en que incurre la Asamblea Legislativa durante la tramitación de leyes, confirmando así la utilidad de la consulta previa para prevenir la promulgación de normas que contravengan el marco constitucional. Se verá cómo la Sala Constitucional vigila el procedimiento establecido para la aprobación de normativa pero, al mismo tiempo, ejerce influencia sobre el fondo de la legislación, pues, aunque sus criterios en tal sentido no son vinculantes, por lo general son acogidos por el Congreso.

Hallazgos relevantes

- ▶ En el período 1989-2013, la Sala Constitucional resolvió el 75,3% (536) de las consultas previas en el plazo de un mes o menos y el 95,4% (679) en un mes y medio o menos.
- ▶ Del total de consultas legislativas admitidas por la Sala, las preceptivas han superado en casi dos terceras partes a las facultativas (64% frente a 36%).
- ▶ Los vicios de forma más recurrentes son las violaciones del principio de enmienda (21%) y del Reglamento Legislativo (12%).
- ▶ Pese a que los dictámenes que señalan vicios de fondo no son vinculantes, el Congreso los ha acatado en cerca del 90% de los casos.
- ▶ En un 41,0% de las consultas relacionadas con leyes de presupuesto se declararon vicios de fondo.

CAPÍTULO 7

Consulta previa de constitucionalidad: ¿Actúa la Sala como un senado?

► Índice sumario

I. JUSTIFICACIÓN **II. CONCEPTOS BÁSICOS** 1. El control previo de constitucionalidad 2. Judicialización de la política 3. Activismo judicial **III. CONTEXTO** 1. La Sala Constitucional mantiene una rígida evaluación de los criterios de admisibilidad de las consultas 2. Una Sala Constitucional entre la autocontención y el activismo 3. ¿Cuáles pueden ser los efectos de las consultas? a. Cambio de criterio de la Sala sobre la posibilidad de reiterar consultas sobre un mismo proyecto de ley **IV. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN** 1. Control previo no causa retraso significativo en la aprobación de leyes a. La reinterpretación del plazo de un mes para resolver las consultas previas b. La consulta previa dura, en promedio, 23,6 días c. El plazo promedio para la aprobación de una ley es de 657,2 días 2. Efectos del control preventivo de constitucionalidad a. Son pocas las consultas reiteradas sobre un mismo proyecto b. Consultas de constitucionalidad con vicios de forma y fondo c. Caracterización de los vicios de forma d. Congreso acata la mayoría de los dictámenes sobre vicios de fondo 3. ¿Cuándo o dónde causa tensión el control previo de constitucionalidad? a. Dos proyectos de ley tuvieron cinco consultas preventivas de constitucionalidad b. Mayoría de solicitudes de nulidad fue relativa al TLC c. Recurrencia de vicios de forma d. Materia presupuestaria concentra los vicios de fondo 4. ¿Se usa la consulta facultativa como herramienta de control político? a. Las consultas facultativas son presentadas principalmente por la oposición b. Pocos diputados son usuarios frecuentes de las consultas c. Un período de gobierno concentró un alto porcentaje de consultas 5. ¿Generan los proponentes algún efecto diferenciado en el tipo de respuesta de la Sala? **V. METODOLOGÍA** 1. Agenda de investigación futura

Justificación

El control preventivo que ejerce la Sala Constitucional ha generado polémica. En una recopilación exhaustiva de artículos publicados en la prensa nacional claramente se identifican dos posturas. La posición mayoritaria considera que esta figura propicia que la Sala invada competencias del Poder Legislativo y se convierta en una especie de cámara alta, influyendo y retrasando el proceso político. Al mismo tiempo, se critica a los diputados el uso del control preventivo de constitucionalidad como una táctica dilatoria o paralizante de proyectos contrarios a sus intereses; además se señala que esto ha permitido que minorías parlamentarias vayan en contra de consensos mayoritarios a lo interno del Congreso (véase, por ejemplo, Echeverría, 2000). Frente a las

críticas, otra posición argumenta que la evacuación de consultas es célere, a la vez que reconoce la importancia del control previo para ajustar la actividad legislativa y las normas al marco constitucional (Echandi y Milano, 2009).

Esta discusión forma parte del fenómeno de “judicialización de la política”, pues la consulta previa de proyectos de ley es un escenario clave donde se unen el debate político por excelencia que realiza el Congreso y la revisión jurídica de ese proceso. Además, cabe recordar que la normativa costarricense no solo prevé la revisión obligatoria de determinados actos trascendentales, como la aprobación de tratados internacionales o reformas constitucionales, sino que abre la puerta para que

un reducido número de congresistas y otras instituciones tengan la posibilidad de acudir a la Sala al tener dudas sobre la constitucionalidad de cualquier iniciativa de ley. Esta última posibilidad es la que ha generado especial controversia, por considerarse que se hace un uso político de ella, desviándola de su propósito original.

Dada la trascendencia jurídica y política del control a priori, se decidió dedicar un capítulo del presente Informe a esa figura. Los antecedentes de investigación en esta materia son pocos y se han concentrado en casos específicos, en un conjunto de sentencias o en indicadores puntuales. Así, es interesante revisar el estudio de Rodríguez (2003) sobre las sentencias en consultas preceptivas relacionadas con reformas constitucionales, en el cual se concluyó que la Sala ha actuado como un verdadero órgano de control político y con frecuencia ha realizado señalamientos por el fondo que, pese a no ser de acatamiento obligatorio para los diputados, han sido acogidos e incorporados a los proyectos de ley.

Echandi y Milano (2009) aportaron una serie de indicadores relacionados con la cantidad y duración de las consultas previas. Estos autores llevaron a cabo el primer análisis cuantitativo efectuado en el país sobre el trámite de consulta previa y encontraron que éste no implica un atraso en el proceso de aprobación de una ley, pues la gran mayoría de las sentencias se dicta en menos de los treinta días de plazo que tiene la Sala Constitucional.

Por su parte, Echeverría (2000) investigó el uso político de la consulta previa mediante el estudio de casos específicos. Entre otros hallazgos, identificó los actores y partidos políticos que más la utilizan y los porcentajes de vicios de inconstitucionalidad señalados por la Sala.

Si bien existen muchas vías o remedios procesales de carácter constitucional, se considera que a través del análisis del control preventivo de constitucionalidad se puede realizar una aproximación certera al fenómeno de judicialización de la política, por tratarse de un mecanismo que relaciona directamente a los actores políticos con la jurisdicción constitucional.

Conceptos básicos

El control previo de constitucionalidad

Las modalidades de control de constitucionalidad se diferencian según el momento en que se aplican: el control a priori, o preventivo, se da antes de que una ley sea publicada en el diario oficial, y el control a posteriori, o correctivo, se da cuando la norma ya ha entrado en

vigor (Rousseau, 1998). En Costa Rica, la Sala Constitucional ejerce ambos tipos de control. El más frecuente es el posterior, que se realiza contra cualquier norma o acto de la administración pública que se considere violatorio de algún principio constitucional. Para activarlo la ciudadanía dispone del recurso de amparo y la acción de inconstitucionalidad. Por su parte, el control previo se efectúa por medio de las consultas de los proyectos de ley que se discuten en el Congreso, las cuales pueden ser preceptivas u obligatorias, es decir son enviadas a la Sala por el Directorio Legislativo, y facultativas o voluntarias, remitidas por un grupo de diputados (más adelante se presenta una descripción detallada de cada uno de estos mecanismos).

Este estudio se centra en el control preventivo, que en la literatura especializada ha sido cuestionado por un sector que no lo considera un tipo de control jurisdiccional, sino de naturaleza política, en tanto la Sala Constitucional termina ejerciendo funciones legislativas (Gómez, 1988). Por el contrario, otros teóricos argumentan que no se trata de un “mero control político”, sino que la Corte debe verificar que el proyecto de ley se ajuste al marco de constitucionalidad, lo cual “es una tarea jurídica y no política”¹ (Moderne, 1993).

Una tesis que profundiza más sobre ese tema entiende que la consulta legislativa de constitucionalidad, o control a priori, “en sentido procesal no constituye una acción contenciosa, pero sí jurisdiccional, en el tanto en que el pronunciamiento –opinión– de la Sala se produce por un órgano judicial, mediante una ‘sentencia’ y como resultado de un juicio imparcial de mera legalidad constitucional –aunque esto, como ocurre en toda la materia propia de una Jurisdicción Constitucional, matizado por el grado de inevitable politicidad que le impregna su propia fuente principal, la Constitución Política” (Piza Escalante, 1995).

La doctrina señala tanto ventajas como inconvenientes del control a priori. Entre las primeras se destacan su sencillez y rapidez para prevenir la inconstitucionalidad de una ley y, potencialmente, la lesión de derechos fundamentales². Es preciso tener en cuenta que esta forma de control responde a un objetivo de primordial interés en un Estado democrático de derecho, por lo que ha de ejercerse de modo balanceado, de tal suerte que no se intervenga en las actividades propias del Parlamento (formación de leyes, control político y representación de intereses), las cuales representan la esencia del Estado democrático de derecho y la división de poderes. Hans Kelsen (2008) lo explicó en estos términos:

1 Moderne (1993) explica que, “desde el punto de vista puramente jurídico, el mejor modo de alcanzar las finalidades de un control de la ley, preservando su autoridad, es el de depurar el texto legislativo aprobado (...) antes de su entrada en vigor”.

2 Véase Rousseau, 1998; Alegre Martínez, 2004; Hamon, 2006; Marcou, 1997; Poullain, 1990; López Guerra, 1992 y Moderne, 1993.

Toda minoría –de clase, nacional o religiosa– cuyos intereses son protegidos de alguna manera por la Constitución, tiene un interés enorme en la constitucionalidad de las leyes. Esto es cierto en particular si suponemos un cambio de mayoría en que se deja a la antigua mayoría, convertida ahora en minoría, una fuerza suficiente para impedir la reunión de las condiciones necesarias para una revisión legal de la Constitución. Si se ve que la esencia de la democracia no es la omnipotencia de la mayoría, sino el compromiso constante entre los grupos representados en el Parlamento por la mayoría y la minoría, y por tanto, en la paz social, la justicia constitucional aparece como un medio particularmente idóneo para realizar esta idea. La simple amenaza de interposición del recurso ante el Tribunal Constitucional puede ser, en las manos de la minoría, un instrumento propicio para impedir que la mayoría viole inconstitucionalmente sus intereses jurídicamente protegidos y para oponerse, en última instancia, a la dictadura de la mayoría que no es menos riesgosa para la paz social, que la de la minoría.

En cuanto a las desventajas, se cita la posibilidad de que el tribunal constitucional se convierta en una especie de cámara legislativa que se verá influida por intereses políticos, o bien el uso de la consulta previa como una herramienta para retrasar excesivamente las discusiones de proyectos que afecten a determinados grupos³.

Además de las virtudes y defectos del control a priori, se ha cuestionado la conveniencia de que un sistema constitucional tenga simultáneamente la posibilidad de realizar consultas a priori y a posteriori. Al igual que en los otros debates, hay dos posturas: por un lado, la de quienes opinan que son modelos complementarios que permiten un sistema óptimo de control⁴ y, por otro, la de quienes consideran que esta convivencia de modelos puede tener efectos negativos en términos procesales (Moderne, 1993).

En Costa Rica, el control previo es una de las competencias otorgadas a la Sala Constitucional (artículo 10.b de la Constitución Política). Posteriormente, la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en sus artículos 96 a 101, definió los alcances de esa figura, señalando que puede ser:

- Control preceptivo: es obligatorio para el Directorio de la Asamblea Legislativa consultar proyectos de reformas constitucionales, tratados internacionales y reformas a la Ley de la Jurisdicción Constitucional

(véase, entre otras, la sentencia 02808-92 de la Sala Constitucional). También la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia está obligada a hacer esta consulta al resolver recursos de revisión en los que se alegue violación del debido proceso o de los derechos de audiencia y defensa (Rodríguez, 2009 y artículo 102 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional).

- Control facultativo: para los demás tipos de proyectos de ley –incluyendo reformas al Reglamento de la Asamblea Legislativa– un grupo de al menos diez diputados puede plantear la consulta ante la Sala Constitucional.
- El control de constitucionalidad también puede ser solicitado por la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Supremo de Elecciones y la Contraloría General de la República, cuando se trate de proyectos de ley relacionados con sus competencias. Asimismo, la Defensoría de los Habitantes puede presentar una consulta si considera que determinado proyecto viola los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política o los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales suscritos por el país.

Judicialización de la política

Tal como se detalla en el capítulo 6 de este Informe, la judicialización de la política es un “concepto sombrilla” (Hirschl, 2010), que refiere a la creciente presencia de decisiones judiciales en la vida política y social, así como la cada vez más frecuente resolución de conflictos políticos y sociales en los tribunales. A diferencia de ese capítulo, que analiza la judicialización con respecto a la prescripción de medicamentos por parte la CCSS (judicialización desde la ciudadanía), en este se aborda el tema “desde arriba hacia abajo”, en tanto la consulta previa es realizada principalmente por actores de una élite: cuando las altas cortes (en este caso la Sala Constitucional) objetan la constitucionalidad de determinadas leyes o prácticas, y cuando los representantes políticos acuden a los tribunales para bloquear, modificar o legitimar normas o políticas públicas (Sieder et al., 2005; Echeverría, 2000). Para mayor detalle sobre el fenómeno de la judicialización, véase la sección “Conceptos básicos” del capítulo 6.

3 Véase Gozáini, 2006; López Guerra, 1992; Rubio Llorente, 1992; Moderne, 1993 y Favoreau, 1997. Este último señala que “si algunos especialistas de ciencia política quieren ver en los tribunales constitucionales especies de «terceras cámaras parlamentarias», los juristas saben que hay diferencias mayores entre la jurisprudencia de los tribunales constitucionales y la práctica de las asambleas parlamentarias. Las sujeciones que pesan sobre las decisiones de los primeros por el hecho de la masa de los precedentes acumulados no las sufren los segundos, que se preocupan muy poco en respetar las orientaciones o posiciones tomadas por las mayorías precedentes”.

4 Así por ejemplo, se señala que “puesto que ni el control previo ni el sucesivo, aisladamente considerados, están exentos de inconvenientes y carencias, hemos venido afirmando su carácter complementario, en el sentido de que uno suple las lagunas que el otro presenta” (Alegre Martínez, 2004).

Este capítulo analiza la judicialización de la política desde la perspectiva de la participación de la Sala Constitucional en la aprobación leyes –colegislación– a través de las consultas previas. Aunque estas últimas no son el único medio que tiene la Sala para incidir en los procesos legislativos, también puede imponer criterios al resolver acciones de inconstitucionalidad y recursos de amparo sobre casos individuales. De igual forma, el Poder Judicial puede contribuir en la elaboración de leyes cuando participa en audiencias de las comisiones legislativas que tramitan proyectos que afectan su funcionamiento (artículo 167 de la Constitución Política) o por medio de la “iniciativa indirecta”, esto es, la presentación de proyectos formulados en su seno.

En este trabajo se pretende verificar la existencia del fenómeno de colegislación, mediante el estudio de cada una de las consultas previas recibidas en los veinticinco años de funcionamiento de la Sala Constitucional. De esta forma se busca conocer en qué medida sus resoluciones afectan: i) el contenido de los proyectos de ley, por la vía del señalamiento de vicios de fondo que contravienen la Constitución y la propuesta de enmiendas, y ii) la naturaleza de la discusión política en el Congreso, al definir algunos procedimientos como los tiempos de respuesta y la interpretación de los principios de publicidad y conexidad (recuadro 7.1).

Activismo judicial

Tal como se explicó en el capítulo 6, el concepto de activismo judicial alude a las acciones de los jueces cuando interpretan la norma jurídica “sin apearse a su literalidad”⁵. Ello les permite anular decisiones y políticas emitidas por otros poderes del Estado, así como definir o redefinir –según su propia interpretación y con carácter de obligatoriedad– derechos, principios y políticas públicas, e incluso revisar el alcance de sus funciones en la misma decisión judicial, en casos de alto perfil político (Feoli, 2012)⁶.

El mecanismo de consulta previa, por su naturaleza e impacto en la creación de normativa, de manera constante reabre el debate sobre la disyuntiva entre activismo y autorrestricción judicial (Curtis, 2005). En el caso costarricense, se trata de comprobar la intervención de la Sala Constitucional en situaciones no contempladas expresamente en sus funciones legales y en la determinación de ciertos parámetros que deben seguirse en el proceso de discusión de un proyecto en la Asamblea Legislativa. En este capítulo se analiza el activismo judicial de la Sala Constitucional en dos sentidos, a saber:

- ▶ ¿Cuán amplia resulta la interpretación de la norma relacionada con sus propias competencias, en particular en materia de control previo? Si bien la Sala está autorizada a interpretar sus competencias cuando hay vacíos (artículo 7 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional), en ese ejercicio puede decidir ampliar su intervención para operar como un tribunal activista, o bien autocontenerse al restringir su ámbito de acción política. El activismo estaría presente cuando, en esas interpretaciones, la Sala invade competencias de otros poderes, se arroga potestades que no le fueron asignadas explícitamente en la ley y extiende de manera considerable y recurrente la esfera de su intervención previa (un ejemplo sería simplificar los requisitos de presentación de consultas facultativas, a fin de aumentar su uso por parte de los diputados).
- ▶ ¿Cómo reacciona la Sala Constitucional ante vacíos en la reglamentación interna del Congreso, relacionados con los principios y procedimientos del trámite legislativo? El activismo judicial consistiría en incorporar definiciones comprensivas y establecer aspectos puntuales para los temas en los cuales hay vacíos en la regulación parlamentaria (es decir, regular, por medio de las sentencias, el procedimiento legislativo que no se encuentre normado) y que son de acatamiento obligatorio para los diputados. En cambio, una Sala autocontenida (no activista) se limitaría a señalar el vacío y solicitaría al Poder Legislativo solventar el problema, legislando al respecto.

Tal como sucede con el concepto de judicialización de la política, el activismo judicial no supone una valoración positiva o negativa del fenómeno. Se usa como un enfoque analítico con mayor capacidad explicativa que el de la judicialización para dar cuenta de una realidad política. El activismo judicial podría considerarse positivo cuando, por medio de las sentencias, un derecho fundamental es reinterpretado de una manera expansiva, que permite superar las limitaciones que tenga la norma en su sentido literal (por ejemplo, que los derechos que son solo para hombres sean generalizados para todas las personas).

En resumen, se investigó si por medio de la consulta previa la Sala Constitucional está colegislando y afectando el proceso de formación de leyes, tanto en su contenido como en sus procedimientos (en concordancia con el

5 El activismo judicial no es antijurídico. En su artículo 10, el Código Civil costarricense menciona la interpretación literal de las normas, pero también incorpora como criterios para el juez algunos elementos contextuales y teleológicos: “Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de ellas”. La interpretación jurídica rígida literal no es aceptada por el Derecho comparado, ni por la doctrina, ni por la jurisprudencia nacional, pues su exceso de formalismo haría inútiles las normas.

6 En su investigación de 2012, Feoli hace un repaso de la literatura sobre activismo judicial y, a partir de esa base, formula la definición que aquí se utiliza.

▮ Recuadro 7.1

Principios fundamentales para la aprobación de leyes, según señalamientos de la Sala Constitucional

A lo largo de su historia, la Sala Constitucional ha detectado vicios en los procedimientos seguidos por la Asamblea Legislativa al tramitar y aprobar las leyes de la República. A continuación se describen algunos de los principios que ha señalado como medulares para ese proceso.

- ▮ **Principio de autorregulación de la Asamblea Legislativa.** Este principio se vincula a uno de los vicios detectados con más frecuencia por la Sala Constitucional en las consultas previas, que es la violación del Reglamento Legislativo. De acuerdo con el artículo 121.22 de la Constitución Política, la Asamblea Legislativa tiene competencia para definir y regular sus propios procedimientos de actuación, organización y funcionamiento, entre los cuales se encuentra la elaboración de leyes (voto 2865-03).
- ▮ **Principio de conexidad.** Aunque este principio no está establecido de manera expresa en la normativa constitucional ni en el Reglamento de la Asamblea Legislativa, la Sala reconoció su existencia al armonizar el derecho de iniciativa (artículos 121.1 y 123 de la Constitución Política), que es el derecho de presentar un proyecto de ley, con el derecho de enmienda (artículos 2.8, 3, 123, 124 y 137 del Reglamento Legislativo), que es el derecho de plantear el instrumento denominado “moción” para modificar el contenido de un proyecto de ley. Con este principio, el tribunal constitucional busca que se mantenga la materia que dio origen a la propuesta de ley, sin demeritar la “función política transaccional” de los diputados para “ir ajustando con sus opiniones, dentro del marco que fija la iniciativa, el proyecto originalmente propuesto” (votos 7564-03, 3441-04, 17104-07 y 16335-10).
- ▮ **Principio de publicidad.** Este principio se deriva de los artículos 105 y 117 constitucionales, los cuales indican, respectivamente, que la potestad de legislar reside en el pueblo y que todas las sesiones de la Asamblea Legislativa serán públicas, salvo razones muy calificadas. La Sala ha indicado, entonces, que este principio “procura garantizar un amplio debate que facilite el contacto con la opinión pública en general y, en particular, con quienes pudieran tener interés, por razón de sus actividades, en conocer y hasta participar en la deliberación del asunto o, inclusive, la posibilidad de escuchar a entes públicos interesados en el contenido de determinado proyecto de ley. En ese sentido, este Tribunal ha señalado que la publicidad de los procedimientos parlamentarios, resulta esencial debido al carácter representativo de la comunidad nacional que ostenta la Asamblea Legislativa, siendo que la soberanía reside en el pueblo y los diputados solamente son sus representantes” (voto 13570-14).
- ▮ **Principio democrático.** Este principio se deriva del artículo 1 de la Constitución Política y ha sido empleado por la Sala como un parámetro en materia de procedimiento legislativo: “Como mínimo (...) exige respeto de los principios de participación y representación política –incluyendo todo lo que concierne al respeto de las minorías– base de nuestro sistema político. Este último se desdobra en aspectos tales como la legitimidad de los medios empleados para la designación de los diversos representantes y –no menos importante– la posibilidad de oponerse, mediante el uso de medios legítimos, a la voluntad mayoritaria por parte de los grupos que representan las minorías. A partir de las anteriores observaciones, puede decirse que son inconstitucionales las violaciones del procedimiento que constituyan lesiones al principio democrático, dirección ineludible de la actividad parlamentaria” (voto 2675-12).

concepto de judicialización) y, además, si algunas de sus intervenciones han ido más allá de sus prerrogativas o ha implicado que se reinterpreten los alcances de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (concepto de activismo).

Contexto

La Sala Constitucional mantiene una rígida evaluación de los criterios de admisibilidad de las consultas

Como se ha venido comentando, las consultas preceptivas de constitucionalidad necesariamente deben ser presentadas por el Directorio Legislativo. En los casos en que no ha sido así, y la solicitud ha sido hecha por algún diputado o un funcionario del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, la Sala siempre ha declarado inadmisibles las consultas⁷.

En cuanto a las consultas facultativas, de manera reiterada la Sala ha establecido que los requisitos de admisibilidad son: i) que la consulta sea planteada por no menos de diez diputados y ii) que se formule, salvo excepción⁸, luego de que el proyecto ha sido aprobado en primer debate.

Cabe señalar que el requisito del número de diputados solicitantes se mantiene hasta la resolución de la consulta (artículo 96.b de la Ley de la Jurisdicción Constitucional)⁹. En el caso de la presentación de la solicitud, la aplicación de esta regla solo se alteró en una oportunidad, en la cual inicialmente la consulta fue planteada por tan solo seis legisladores. Sin embargo, ese mismo día se adhirieron más personas, hasta completar la exigencia antes referida, por lo que al final la solicitud fue admitida (sentencia 1568-92).

También se ha presentado la situación de que la consulta ha sido planteada por diez diputados o más pero, antes de ser resuelta, varios de ellos desisten de la consulta y el número de los que la mantienen es menor a diez. En esos casos la Sala ha optado por no resolver la consulta¹⁰, pero en una ocasión hubo tres votos salvados, que recomendaban continuar con el trámite de la con-

sulta (sentencia 6452-02). Los legisladores han intentado prevenir esta situación incluyendo en el escrito de presentación que la consulta tiene “carácter irrevocable”. Sin embargo, la Sala ha resaltado que “por la naturaleza misma de dicha consulta y su carácter facultativo, quienes la planteen pueden desistir de hacerlo en cualquier momento” (sentencia 6452-02).

Hay otros aspectos formales que la Sala exige bajo pena de inadmisibilidad de la consulta facultativa. Uno de ellos es que la solicitud sea el producto de una motivada duda de constitucionalidad de los legisladores que la plantean (artículo 99 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional). Si no existe evidencia de ello, sistemáticamente se ha declarado inadmisibles las consultas¹¹. Aun más, en al menos dos casos la Sala ha rechazado la consulta porque los diputados, lejos de fundar su gestión en la duda de que un proyecto fuera inconstitucional, señalaron su convicción de que no lo era (sentencias 11643-01 y 12459-01).

Además se ha considerado como requisito de admisibilidad que la consulta no se refiera a un proyecto sobre el cual ya la Sala se ha pronunciado en la vía preventiva. Así pues, resulta inadmisibles presentar una solicitud “por segunda ocasión, ante esta Sala, con respecto al mismo proyecto de ley por el cual se planteó la primera de éstas. Es decir, sin que el contenido de dicho proyecto haya sufrido una modificación o enmienda de carácter sustancial alguna” (sentencia 14965-11).

Una Sala Constitucional entre la autocontención y el activismo

El artículo 7 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional le permite a la Sala delimitar su propia competencia. Esta potestad delegada por el legislador ha sido usada de maneras distintas. En algunos casos la Sala se ha autocontenido, fijando con claridad sus límites, y en otros ha actuado de modo tal que se ha cuestionado si se extralimitó o no, por ejemplo, al interpretar que tiene competencias que no le fueron otorgadas de modo expreso.

7 De este modo declaró inadmisibles, por ejemplo, una consulta preceptiva planteada por “una técnica profesional de la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa” (sentencia 2808-92). Idéntica respuesta se dio a una consulta preceptiva planteada por un diputado, así como al caso reiterado de consultas planteadas por el Director Administrativo de la Secretaría del Directorio Legislativo (sentencias 5283-12, 5595-12 y 5915-12).

8 Una excepción se dio en el caso resuelto mediante la sentencia 14895-06, que se refería a materia presupuestaria y estaba sujeto, por ello, a un tratamiento diverso en cuanto a la exigencia de la aprobación del proyecto en primer debate. En esa materia impera la regla conforme a la cual, por existir un plazo constitucional para la aprobación del proyecto, “se puede presentar la consulta aún antes de haberse aprobado el proyecto en primer debate”. En el caso aludido, la Sala encontró inadmisibles la consulta en el tanto, si bien fue planteada por doce diputados, “sólo reúne parcialmente el segundo requisito mencionado”, es decir, que ciertamente el proyecto de presupuesto puede consultarse antes de ser aprobado en primer debate, pero solo después de haber sido dictaminado en la Comisión correspondiente y no desde el momento en que es enviado por el Poder Ejecutivo.

9 Sentencias 1552-90, 1555-90, 6122-93, 3693-94, 7515-94, 3693-94, 7515-94, 2450-95, 5325-98, 991-99, 6620-99, 7085-99, 7886-99, 643-00, 3220-00, 6452-02, 7358-02, 6340-06, 14895-06, 5179-08, 1065-09 y 1145-09.

10 Véase, entre otras, las sentencias 7886-99 y 6452-02. En esta última se hace referencia a múltiples fallos con idéntico razonamiento.

11 Véase, entre otras, las sentencias 5006-98, 7085-99 y 12459-01.

Con respecto a la autocontención, se han presentado consultas cuyos gestores pretenden que la Sala indique cuál es su interpretación de las normas que rigen el procedimiento legislativo (sentencias 4530-00 y 11584-01) o de aspectos propios de la técnica parlamentaria (sentencias 8611-98 y 1963-12). En esos casos la Sala ha optado por declarar la inadmisibilidad de las consultas, al estimar que exceden el ámbito de su competencia.

Sin embargo, en otros casos la actitud de autocontención de la Sala frente al objeto admisible ha sido puesta en entredicho. El caso más representativo es el relativo al Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (TLC). Cuando se decidió que este convenio sería aprobado, o no, por la vía del referendo, también se planteó una consulta previa al tribunal constitucional. Esto abrió el debate sobre los asuntos que pueden ser conocidos por la Sala y obligó a preguntar: ¿es posible, en Costa Rica, someter a consulta de constitucionalidad un proyecto legislativo sujeto a aprobación mediante referendo? Tanto la Constitución como la Ley de la Jurisdicción Constitucional y la Ley de Regulación del Referéndum (nº 8492) carecen de disposiciones expresas sobre este tema; es decir, no hay normas que permitan o prohíban a la Sala conocer de tales consultas.

En un primer momento, después de que el Tribunal Supremo de Elecciones autorizó la realización de un referendo para la aprobación o no del TLC, la Sala entró a conocer la consulta promovida por la jefatura del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, pero luego declaró, de modo unánime, que la consulta era inadmisibile por no haber sido formulada por el Directorio del Congreso (sentencia 2159-07). Posteriormente, al recibir dos nuevas consultas sobre el mismo proyecto, esta vez planteadas por la Defensoría de los Habitantes y por más de diez diputados, la mayoría de sus integrantes –excepto el entonces magistrado Mora Mora– estimó que la Sala tenía competencia para resolverlas, alegando que “ante la existencia del vacío legal, debe interpretarse en favor de la posibilidad de control, para evitar que el pueblo acuda a las urnas sin tener claros los aspectos de constitucionalidad”. Asimismo, señaló que “la jurisdicción constitucional debe ser reflejo de la textura abierta y flexible del Derecho de la Constitución y su interpretación debe ser espiritual y no

formal” (sentencia 9469-07; recuadro 7.2).

El voto salvado del magistrado Mora Mora hizo alusión a las actas del expediente legislativo referido a la Ley de Regulación del Referéndum, donde constaba que fue desechada una moción que pretendía incluir la consulta previa. A criterio del magistrado, esto permitía señalar que en realidad no se estaba frente a una laguna, sino frente al deseo del legislador –atinado o no– de obviar la consulta previa en estos casos.

La Sala también ha sido consistente al establecer el alcance del examen de constitucionalidad que ha de realizar en el caso de una consulta preceptiva, el cual difiere del correspondiente a la consulta facultativa. En su reiterada jurisprudencia ha señalado que en el primer caso su análisis debe versar sobre los aspectos de forma y fondo que puedan rozar con el marco constitucional¹². En cambio, cuando se trata de una consulta facultativa, ha estimado que únicamente debe revisar los puntos indicados por quienes han planteado la gestión¹³.

¿Cuáles pueden ser los efectos de las consultas?

Solamente son vinculantes los dictámenes de la Sala Constitucional sobre vicios de forma, no así sus pronunciamientos de fondo¹⁴. Los primeros tienen por objeto corregir fallas en el procedimiento legislativo, tales como cumplimiento de plazos, comparecencias de las instituciones afectadas por la ley que se tramita, publicidad de los proyectos y sus reformas, entre otros. En cambio, los vicios de fondo son señalamientos sobre el texto del proyecto de ley, es decir sobre su contenido, que contradicen la Constitución Política. Más adelante se verá que, en la práctica, la Asamblea Legislativa ha acogido también los dictámenes de fondo en cerca del 90% de los casos (con excepción de los proyectos de Presupuesto de la República), haciendo que la Sala efectivamente tenga una influencia sistemática sobre el contenido de la legislación. Este alto acatamiento de los votos por el fondo puede estar motivado por el hecho de que, si no se modifica la versión final de una ley, cualquier ciudadano podría presentar un recurso contra ella por medio del control posterior de constitucionalidad, utilizando los mismos argumentos dados por la Sala en la sentencia de la consulta previa.

12 Véase, entre otras, las sentencias 323-90, 693-91, 6674-93, 7005-94, 2933-95, 5573-96, 4711-97, 7292-98, 9873-99, 10473-00, 12494-01, 9603-02, 3462-03, 11066-04, 7428-05, 15263-06, 13665-07, 18218-08, 18940-09, 19701-10, 1308-11, 12226-12, 18351-12 y 2296-13.

13 Véase, entre otras, las sentencias 716-90, 1607-91, 3789-92, 6215-93, 7403-94, 3929-95, 6859-96, 6346-97, 9192-98, 9317-99, 11648-00, 13004-01, 7608-02, 11733-03, 7242-04, 17616-05, 15486-06, 17104-07, 2896-08, 17511-09, 16335-10, 15969-11 y 13367-12.

14 Véase, entre otras, las sentencias 121-89, 1102-90, 2488-91, 1438-95, 6346-97, 7292-98, 9873-99, 10473-00, 12494-01, 9603-02, 5404-03, 11066-04, 10964-05, 15486-06, 13665-07, 18218-08, 18940-09, 19701-10, 1630-11, 12226-12, 18351-12, 127-13 y 2296-13.

▀ Recuadro 7.2

La consulta previa sobre el TLC entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana

Después de varios años de intensas negociaciones, en mayo de 2004 Costa Rica firmó el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos, conocido como el “TLC”. Sin embargo, la ratificación de este instrumento por parte del Congreso fue un proceso largo y fuertemente marcado por la convulsión social. Ante las presiones a las que se vio sometido el Poder Ejecutivo, el entonces presidente Pacheco de la Espriella puso dos condiciones para el envío del Tratado a la Asamblea Legislativa: i) la aprobación de una reforma fiscal y ii) el pronunciamiento de una Junta de Notables que se instauró en julio de 2005 con el propósito de analizar el citado acuerdo comercial. No fue sino hasta octubre de ese mismo año que el Poder Ejecutivo remitió el TLC al Congreso (expediente 16.047). Para entonces había transcurrido más de un año desde que el convenio había sido suscrito y los demás países miembros ya lo habían ratificado.

En diciembre de 2006 –bajo una nueva administración– el TLC recibió un dictamen afirmativo de mayoría. El texto pasó entonces al Plenario y su discusión inició en enero de 2007. Dada la creciente tensión que a nivel político, económico y social estaba generando el tema, el Poder Ejecutivo presentó un proyecto para que la decisión sobre el Tratado se tomara por medio de una consulta popular, como una manera de superar el entramamiento legislativo. Esta iniciativa fue aprobada por el Congreso y trasladada al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) para que éste autorizara la celebración del primer referendo en la historia del país. Sería entonces la sociedad costarricense la que, en octubre de ese año, tomaría la decisión final sobre el TLC.

En este largo y complejo proceso, que provocó una alta polarización y un amplio debate sobre el tema, la Sala Constitucional fue activada en diversas ocasiones por distintos actores que buscaban una solución a través suyo, pero en todos los casos ésta había declarado inadmisibles las solicitudes. Fue hasta abril de 2007 que admitió dos consultas previas de constitucionalidad: una

de la Defensoría de los Habitantes y otra presentada por diputados de varias fracciones. En ese momento, el TSE decidió esperar el pronunciamiento de la Sala, antes de fijar de manera definitiva la fecha en que se llevaría a cabo la consulta popular sobre el TLC.

En los dieciocho temas de fondo analizados, la mayoría de los magistrados no encontró vicios de inconstitucionalidad. Sin embargo, la decisión no fue unánime y en ocho de esos asuntos los magistrados Armijo Sancho y Cruz Castro salvaron sus votos, por considerar que eran inconstitucionales. Por otro lado, hubo tres puntos sobre los cuales la Sala se abstuvo de emitir criterio, puesto que las solicitudes los ponían a dirimir sobre la conveniencia, mérito u oportunidad del TLC, y no sobre el respeto a la Constitución Política. Pese a ello, fue interesante que los magistrados incluyeran en su sentencia una reflexión sobre la agenda complementaria del TLC, señalando su importancia, tanto para el fortalecimiento de las políticas promovidas por el Tratado, como para aprovechar los beneficios que éstas traerían.

En su resolución, la Sala fue consistente con el criterio de constitucionalidad –preceptivo y facultativo– que había utilizado con anterioridad al avalar otros tratados de libre comercio. Asimismo, el fallo evidenció la existencia de distintas orientaciones ideológicas entre los magistrados; en particular, los argumentos esgrimidos en los votos salvados dan cuenta de esas tensiones ideológicas a lo interno de la Sala.

Una vez emitida la resolución, el camino para la consulta popular quedó allanado y se comenzó a organizar el referendo. El 12 de julio de 2007 el TSE convocó oficialmente la consulta y, tres meses después, el TLC fue aprobado por el 51,61% de los votantes. Este resultado era vinculante para la Asamblea Legislativa, que debió aprobar tanto el convenio comercial como su agenda complementaria. En diciembre de 2008 se depositó la ratificación ante la OEA y el 1º de enero de 2009, casi cuatro años y medio después de su firma, entró en vigencia el TLC entre Estados Unidos y Costa Rica.

En los pronunciamientos sobre vicios, la Sala ha incorporado el principio de interpretación del ordenamiento jurídico conforme con el Derecho de la Constitución, en adelante denominado interpretación conforme¹⁵, en el control preventivo de constitucionalidad. Este mecanismo permite a los magistrados interpretar la norma consultada según el alcance permitido a la luz de la Constitución y, con ello, evitar la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma vigente. De este modo se procura impedir los graves inconvenientes que causa la anulación con efectos retroactivos de una regla jurídica que ha cobrado vigencia. Algunos asocian esta tesis al activismo judicial (Hennig Leal, 2012), pues se considera que implica una intervención de la Sala en el quehacer del legislador al imponer una única interpretación de la norma infraconstitucional, sin considerar que quizá no es la deseada por el Poder Legislativo. Teniendo esto en cuenta, son múltiples los casos en que la Sala ha optado por no anular las normas sujetas al control a priori mediante la técnica de la interpretación conforme. Así ha sucedido tanto en consultas preceptivas¹⁶ como facultativas¹⁷.

En el marco de las consultas previas, y cuando se trata de vicios de fondo, el Congreso puede someterse o no a la interpretación conforme con la Constitución. Un caso representativo es el de la reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa, para introducir el artículo 208 bis. En ese caso la Sala optó por evitar un dictamen desfavorable, acudiendo, precisamente, a la interpretación conforme (sentencia 398-05). A pesar de ello, la Asamblea Legislativa decidió mantener la reforma original, sin introducir modificaciones derivadas de esa interpretación (Echandi, 2014).

Cambio de criterio de la Sala sobre la posibilidad de reiterar consultas sobre un mismo proyecto de ley

Inicialmente, la Sala Constitucional aceptó la posibilidad de que se plantearan diversas consultas sobre un mismo proyecto de ley (sentencia 7515-94). Sin embargo, en años recientes esa posición ha tenido un viraje (sentencias 12026-10, 00905-11 y 7818-11). En el pronunciamiento de mayoría del fallo 14965-11, la

► Cuadro 7.1

Resumen de requisitos y alcances de las consultas previas de constitucionalidad

Criterio	Consultas facultativas	Consultas preceptivas
Admisibilidad	Proyecto ya aprobado en primer debate. Duda de constitucionalidad claramente planteada. El mismo proyecto no puede haber sido consultado antes, excepto si ha sufrido cambios sustanciales.	Reformas constitucionales. Tratados internacionales. Modificaciones a la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Cumplimiento del debido proceso en la Sala Tercera.
Quiénes pueden plantearla	Diez o más diputados, que deben permanecer hasta la sentencia. Tribunal Supremo de Elecciones. Defensoría de los Habitantes. Contraloría General de la República.	Directorio Legislativo.
Alcance de la revisión	Se revisan únicamente las dudas consultadas.	Se revisa todo el proyecto de ley.
Efectos	Corrección de vicios de forma es de acatamiento obligatorio. Corrección de vicios de fondo es de acatamiento voluntario.	

15 El principio de interpretación del ordenamiento jurídico conforme al Derecho de la Constitución, enunciado por la Sala Constitucional en los votos 3035-96, 3036-96 y 3038-96, “presupone abrir el sistema de fuentes a la labor creativa del Derecho por parte del juez, de manera que las normas no tendrán únicamente un sentido gramatical, sino también el extraído por el juez o tribunal para tenerlas por conformes con el Derecho de la Constitución. De esa forma, la jurisdicción ordinaria relativiza su sometimiento a la ley (artículo 154 de la Constitución Política), esto es, deja de ser la boca que pronuncia las palabras de la ley, para introducir y conformar una doctrina que se incorpora al Derecho objetivo, e interpreta creativamente la ley en relación con su texto literal” (Jinesta, 1996).

16 Véase, entre otras, las sentencias 1839-90, 2596-91, 6-92, 6624-94, 5685-95, 5977-96, 1204-97, 4710-97, 8292-99, 9685-00, 11926-01, 15263-06, 18210-08, 18940-09, 19701-10, 19735-10 y 11969-11.

17 Véase, entre otras, las sentencias 3834-92, 1568-94, 5305-96, 3375-97, 9192-98, 9317-99, 4530-00, 2940-01, 11491-02, 09618-05, 10450-08, 16202-10, 7818-11 y 1963-12.

Sala estableció que evacuará una nueva consulta legislativa sobre un proyecto que ya ha conocido, únicamente cuando “se le hayan introducido al mismo modificaciones o enmiendas de carácter sustancial”. Esta nueva interpretación genera una restricción no prevista en la Ley de la Jurisdicción Constitucional para el acceso a la justicia constitucional preventiva, al agregar un nuevo requisito de admisibilidad a las consultas preventivas de carácter facultativo (cuadro 7.1).

Resultados de la investigación

En esta sección se presentan los principales resultados del análisis cuantitativo y jurídico de las resoluciones emitidas por la Sala Constitucional al ejercer el control preventivo de constitucionalidad desde su creación en 1989 hasta el 2013.

El alcance del control previo en el país se examina primero evaluando la frecuencia de las consultas y el tiempo necesario para resolverlas, de tal forma que se puede constatar sus efectos en el proceso de formación de ley. Segundo, se profundiza en un análisis cualitativo de algunos proyectos que se separan de la tendencia de las estadísticas y que sus consultas a la Sala se reiteran dos veces o más. En tercer lugar se explora sobre los vicios más comunes que se le señalan a la Asamblea Legislativa, y la respuesta de este órgano. Finalmente se evalúa si existen fuerzas políticas específicas que utilizan las consultas previas como mecanismo de control político, y si las respuestas de la Sala Constitucional varían según el partido proponente de la consulta. Estas no son todas las aristas posibles del tema de control previo, sin embargo, sí es una selección que pretende responder los principales cuestionamientos recopilados en la opinión pública.

Control previo no causa retraso significativo en la aprobación de leyes

La reinterpretación del plazo de un mes para resolver las consultas previas

El artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional establece que la Sala Constitucional tiene un mes para evacuar las consultas que se le presenten. El estudio de los pronunciamientos emitidos por ese tribunal entre 1989 y 2013 evidencia que su interpretación en este tema fue consistente e invariable durante todo el período: el término de un mes para evacuar la consulta empieza a correr a partir del recibo del expediente legislativo

completo¹⁸, no de la consulta, como lo dice la letra de la norma antes citada.

Se ha comprobado, sin embargo, que el plazo del mes contado a partir del ingreso del expediente legislativo puede sufrir ajustes. Esto sucede, por ejemplo, cuando se han tramitado inhibitorias de uno o varios de los magistrados integrantes de la Sala, cuando se ha prevenido a los consultantes acerca de algún asunto por subsanar, cuando se comprueba que el expediente recibido está incompleto, cuando se acumulan consultas previas, o cuando se solicita prueba para mejor resolver¹⁹.

Entre 1989 y 2013, la mayoría de los casos que excedieron el plazo de un mes (16 de 19 para la consulta facultativa y 27 de 30 para la consulta preceptiva) tuvo un exceso de once días. No obstante, llaman la atención seis casos que se excedieron en un rango de 23 a 114 días; se trata de tres consultas facultativas (de 19) y tres consultas preceptivas (de 30).

En lo que concierne a las consultas facultativas, en uno de los casos el retraso tuvo sustento en el Transitorio II de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (sentencia 392-90); en otro no se llegó a evacuar la consulta porque el proyecto fue devuelto a una comisión especial donde recibió un dictamen negativo (sentencia 1922-98) y en el último no se hizo alusión a ninguna situación particular que haya impedido resolver a tiempo (sentencia 3861-99). En cuanto a las consultas preceptivas, la demora en dos de ellas obedeció a la excepción del plazo prevista en el Transitorio II de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (sentencias 131-90 y 2232-91) y en el tercer caso (sentencia 8719-99), la única explicación es un aparente error al computar el plazo, tal como la misma Sala reconoce en su resolución.

La consulta previa dura, en promedio, 23,6 días

A continuación se examina, independientemente del criterio de la Sala sobre el cómputo del plazo para dictaminar²⁰, cuánto tiempo le tomó a ese órgano resolver las consultas legislativas formuladas entre 1989 y 2013 (gráfico 7.1).

En el período 1989-2013, el trámite de consultas previas (facultativas o preceptivas), contabilizado a partir de su interposición, tuvo una duración promedio de 23,6 días: 28,5 para las facultativas y 20,6 para las preceptivas. Esto representa una mejora con respecto a la duración que se calculó en el estudio de Echandi y Milano (2009).

18 En idéntico sentido, véanse las sentencias 2050-91, 9317-99, 10136-00, 8746-00, 11491-02, 2235-06, 12405-06, 2521-08 y 5179-08.

19 Véanse, respectivamente, las sentencias 1925-91, 11643-01, 8746-00, 3154-08 y 3969-14.

20 A criterio de la Sala, el plazo para dictaminar corre a partir del recibo del expediente completo. Sin embargo, en este trabajo se contabilizó desde la fecha en que se presentaron las consultas.

El trámite de la inmensa mayoría de las consultas fue corto, y fueron excepcionales los casos que tardaron más de 45 días. El gráfico 7.2 muestra que el 75,3% (536) se resolvió en 30 días o menos y el 95,4% (679) en 45 días o menos. En el período de estudio no se registró ninguna consulta previa pendiente de resolver o censurada.

Si se agrupan los datos según rangos de duración, se obtiene que un 29,6% (211) de las consultas se resolvió en un plazo de 0 a 15 días, un 45,5% (324) tardó entre 15 y 30 días, un 20,1% (144) entre 30 y 45 días y el 5% restante tuvo duraciones extremas de más de 143 días.

El plazo promedio para la aprobación de una ley es de 657,2 días

Entre 1989 y 2013²¹, el tiempo promedio que tomó la aprobación de una ley en el Congreso fue de 657,2 días. Este promedio incluye toda la legislación promulgada en el período, aunque debe mencionarse que este cálculo puede verse afectado por algunas leyes que tienen plazo fijo para su aprobación, como es el caso de los presupuestos de la República, cuyo trámite por lo general no sobrepasa los tres meses, o bien el de las reformas constitucionales, que están sujetas a un determinado procedimiento y a ser presentadas en períodos ordinarios en dos legislaturas distintas (artículo 195 de la Constitución Política). Aunque el número de leyes con plazo fijo que se aprueba cada año es muy bajo, la información disponible no permite desagregar las duraciones por tipo de ley.

Por su parte, como se vio en el apartado anterior, las consultas previas del período 1989-2013 se resolvieron en un tiempo promedio de 23,6 días (28,5 para las consultas facultativas y 20,6 para las preceptivas). Por tanto, se puede afirmar que en caso de plantearse una consulta facultativa de constitucionalidad, el impacto en el tiempo representa un 3,6% del plazo promedio para aprobar una ley (gráfico 7.3).

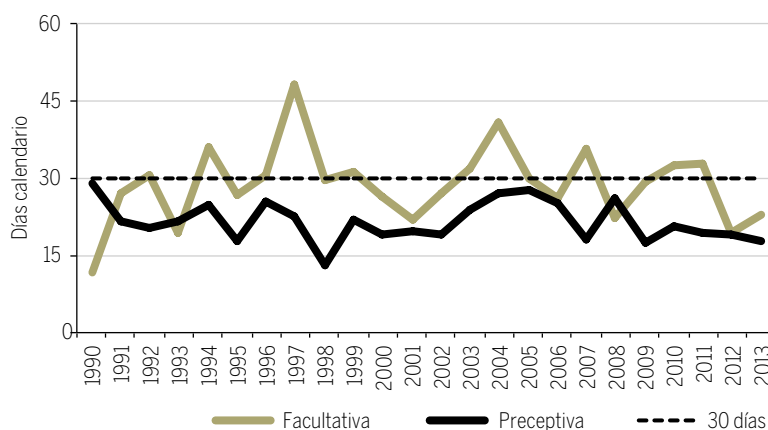
Efectos del control preventivo de constitucionalidad

Son pocas las consultas reiteradas sobre un mismo proyecto

Aun siendo corto el plazo en que se resuelven las consultas preventivas, si éstas se plantean de modo reiterado sobre un mismo proyecto, su atención causa un mayor retraso en el procedimiento legislativo y, potencialmente, convierte el uso de este instrumento en una táctica dilatoria para la aprobación de leyes.

Gráfico 7.1

Duración promedio del trámite de consultas previas legislativas, desde el ingreso del expediente a la Sala Constitucional, según tipo^{a/}. 1990-2013

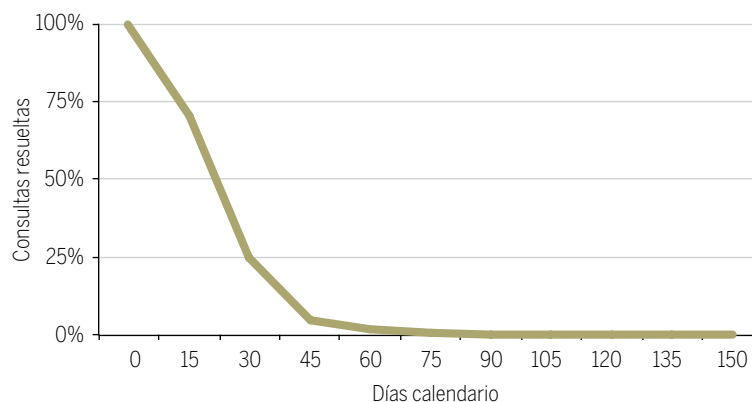


a/ Para cada año se muestra la duración del proceso en días naturales, desde el ingreso de la consulta hasta la fecha de votación del dictamen. El año 1989 registró valores atípicos, por lo que fue omitido en el gráfico, a fin de permitir una mejor visualización del comportamiento de la serie en el período 1990-2013. Se presentan los datos filtrados, lo cual significa que no se tomaron en cuenta las consultas que resolvieron nulidades, adiciones, aclaraciones, recusaciones y otras resoluciones interlocutorias.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de consultas de constitucionalidad.

Gráfico 7.2

Consultas previas de constitucionalidad resueltas, según duración^{a/}. 1989-2013 (porcentajes)



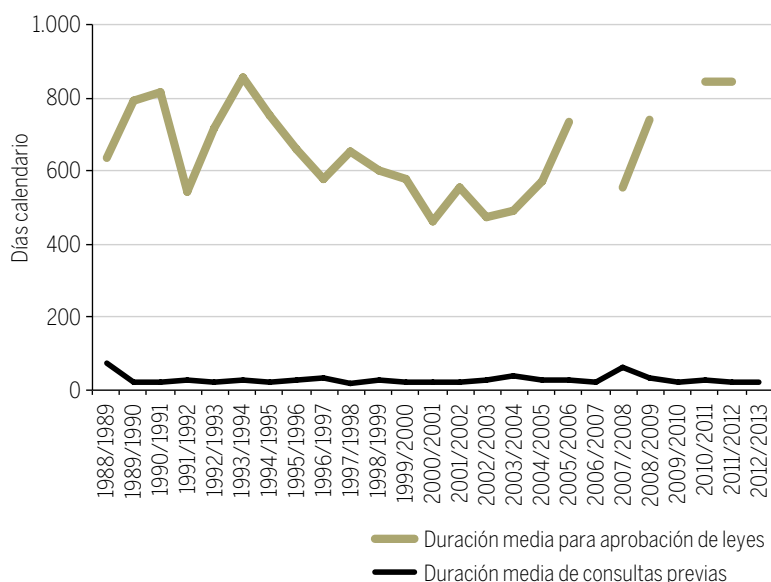
a/ Se refiere al porcentaje de consultas remanente según intervalo de duración. Se muestran los datos filtrados, lo cual significa que no se tomaron en cuenta las consultas previas que resolvieron nulidades, adiciones, aclaraciones, recusaciones y otras resoluciones interlocutorias.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de consultas de constitucionalidad.

21 Por falta de información, se excluyen los períodos 2006-2007, 2009-2010 y 2012-2013.

Gráfico 7.3

Duración promedio de la aprobación de leyes según legislatura, versus días promedio de duración de las consultas previas^{a/}. 1989-2013^{b/}



a/ Hay fechas que no registran información debido a la carencia de ella en la Asamblea Legislativa. Los datos sobre las leyes son generales, es decir, no discriminan entre leyes ordinarias y las relacionadas con reformas constitucionales y tratados internacionales. No fue posible contar con datos desagregados para asociarlos a cada tipo de consulta previa (preceptiva y facultativa).

b/ Los datos son reportados para el año legislativo, que se extiende del 1 de mayo del año "n" al 30 de abril del año "n+1".

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Información de la Asamblea Legislativa y de la base de datos de consultas de constitucionalidad.

Para profundizar en este tema, se localizaron todos los proyectos de ley aprobados entre 1989 y 2013 que contaban con más de una resolución de la Sala Constitucional, los cuales sumaron 67. Luego se filtraron los casos que tuvieron dos o más consultas resueltas, excluyendo las solicitudes acumuladas, las no evacuadas, las gestiones de nulidad, las recusaciones y otras gestiones interlocutorias²². Se llegó así a un total de veintinueve casos, de los cuales once correspondían a consultas preceptivas y dieciocho a consultas facultativas.

En el ámbito de las consultas preceptivas, se detectó que en nueve de los once casos identificados se realizaron dos consultas y solo en dos se hizo esa gestión por tercera vez. Estos últimos correspondieron a consultas sobre la reforma a los artículos 169, 170 y 171 de la Constitución Política (expediente 13.375, relacionado con la elección de alcaldes; sentencias 39257-00, 8888-01 y 11532-01) y

el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (expediente 15.543; sentencias 8425-05, 6011-06 y 18215-08).

Estos hallazgos evidencian que la reiteración de consultas previas de constitucionalidad no se concentra en las de tipo facultativo, sino que también se da en las preceptivas.

En las consultas facultativas el resultado no es muy distinto. De los dieciocho casos identificados, dieciséis fueron objeto de dos resoluciones y dos fueron consultados en cinco ocasiones.

Puede decirse entonces que, entre los casos registrados en el período 1989-2013, solo hay dos que llaman la atención por las numerosas ocasiones en que se presentó a la Sala Constitucional una consulta facultativa sobre una misma iniciativa. Se trata del proyecto de Ley de Penalización de la Violencia contra la Mujer, expediente 13.874, y el proyecto de Ley de modificación de varios artículos de la Ley 7744, concesión y operación de marinas turísticas, expediente 14.836, los cuales fueron objeto de cinco consultas, como se verá más adelante.

Consultas de constitucionalidad con vicios de forma y fondo

Esta sección analiza el resultado cualitativo del examen previo de constitucionalidad que realiza la Sala desde 1989. Las cifras se han contabilizado distinguiendo entre el tipo de consulta y la naturaleza –de forma o de fondo– de los vicios detectados. El cuadro 7.2 muestra el detalle de la cantidad de asuntos evacuados y permite apreciar que ha sido mayor el número de consultas preceptivas (444, o 62,4%) que el de facultativas (268, o 37,6%).

Entre 1989 y 2013, el 92,1% de las consultas fue evacuado. Del total de gestiones planteadas, el 62,4% solicitó el examen preceptivo, aun cuando era mucho menor el número absoluto de leyes que de manera obligatoria debían someterse a esa revisión (reformas constitucionales, tratados internacionales y reformas a la Ley de la Jurisdicción Constitucional). El 37,6% restante correspondió, por tanto, a consultas facultativas, cuyo número potencial es la totalidad de las leyes aprobadas, pues cualquier proyecto es susceptible de ser consultado por diez diputados o más. Si bien el año de consulta de una ley no necesariamente tiene que concordar con la fecha de su aprobación, una comparación por año entre el número total de leyes promulgadas y las consultas facultativas enviadas a la Sala Constitucional permite afirmar que las últimas no se formulan de modo abusivo (gráfico 7.4), pues se tiene que:

22 Una resolución o sentencia interlocutoria es aquella que emite el juez entre el principio y el fin de un proceso (después de la demanda y antes de emitir la sentencia propiamente dicha) sobre algún incidente o pronunciamiento de las partes. Este concepto es idéntico a la definición de la resolución denominada "auto".

► Cuadro 7.2

Consultas previas de constitucionalidad, evacuadas y no evacuadas, según tipo de consulta^{a/}. 1989-2013

Tipo	Total	Porcentaje	Evacuadas		No evacuadas	
			Total	Porcentaje	Total	Porcentaje
Preceptiva	444	62,4	433	97,5	11	2,5
Facultativa	268	37,6	223	83,2	45	16,8
Total	712	100,0	656	92,1	56	7,9

a/ No incluye gestiones de nulidad, solicitudes de adición y aclaración, recusaciones, resoluciones interlocutorias, consultas hechas por particulares y correcciones de errores materiales.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de consultas de constitucionalidad.

- En doce de los veintinueve años para los cuales se cuenta con información, los proyectos consultados no superaron el 15% de las leyes aprobadas.
- En siete años del período las consultas previas representaron hasta un máximo del 30% de las leyes aprobadas.
- En un único año atípico, la tercera legislatura de la administración Arias Sánchez (2004-2005), las consultas representaron el 60% de las leyes aprobadas.

El examen previo identificó vicios de constitucionalidad en un amplio porcentaje de consultas facultativas (cuadro 7.3), ratificando así la importancia de este instrumento para el control de legalidad. Entre 1989 y 2013 se encontraron problemas en el 61,9% de los casos; los más frecuentes fueron los vicios de fondo (37,2%), seguidos por los de forma (18,4%) y un 6,3% de casos en los que se detectaron los dos tipos de errores.

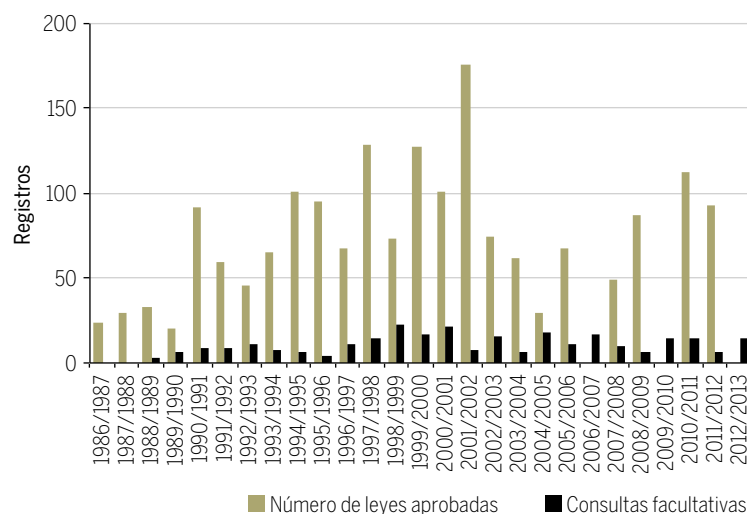
En contraste con lo anterior, el análisis preceptivo solo encontró vicios en un 13,6% de los casos consultados (2,8% de fondo, 10,6% de forma y 0,2% de ambos tipos). Esto se debe a que, por lo general, la legislación sometida a este control (reformas constitucionales y tratados internacionales) de antemano ha pasado por diversas revisiones y cotejos de compatibilidad con las normas internas.

Caracterización de los vicios de forma

En 102 dictámenes emitidos entre 1989 y 2013, la Sala Constitucional encontró 122 vicios de forma, los cuales pueden agruparse en 22 tipos (Echandi, 2014). Los cinco tipos más frecuentes abarcan el 60% de los fallos y se muestran en el gráfico 7.5. Sobresale la recurrencia de la violación del derecho de enmienda (que

► Gráfico 7.4

Leyes aprobadas y consultas facultativas, según periodo^{a/}. 1986-2013



a/ No hay datos disponibles para tres legislaturas: 2006-2007, 2009-2010 y 2012-2013. Los datos son reportados para el año legislativo, que se extiende del 1 de mayo del año "n" al 30 de abril del año "n+1".

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Información de la Asamblea Legislativa y base de datos de consultas de constitucionalidad.

da cuenta de 27 de los 122 vicios identificados, es decir, un 22,1%). Le siguen la violación del Reglamento de la Asamblea Legislativa (14 casos, 11,5%) y la no consulta a instituciones autónomas o al Poder Judicial cuando así lo exige la Constitución (15 registros, 12,3%). Los otros dos vicios que destacan por ser reiterados son el

► Cuadro 7.3

Vicios constitucionales en consultas previas evacuadas^{a/}. 1989-2013

Tipo	Total	Porcentaje	Preceptiva		Facultativa	
			Total	Porcentaje	Total	Porcentaje
Solo de fondo	95	14,5	12	2,8	83	37,2
Solo de forma	87	13,3	46	10,6	41	18,4
De fondo y forma	15	2,3	1	0,2	14	6,3
Ninguno	457	69,6	374	86,4	83	37,2
Remisión a vicio de fondo	2	0,3	0	0	2	0,9
Total	656	100,0	433	100,0	223	100,0

a/ No incluye gestiones de nulidad, solicitudes de adición y aclaración, recusaciones, resoluciones interlocutorias, consultas hechas por particulares y correcciones de errores materiales.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de consultas de constitucionalidad.

► Gráfico 7.5

Presencia de vicios de forma en los dictámenes sobre consultas previas, según tipo de vicio. 1991-2013^{a/}

Año	Violación del derecho de enmienda	Violación del Reglamento de la Asamblea Legislativa	Ausencia de consulta	Violación del principio de publicidad	Violación del principio democrático
1991	●		●		
1993	●				
1994			●		
1995	●				●
1996	●				
1998	●				
1999	●	●			
2000	●	●		●	●
2001	●		●		
2002	●			●	
2003	●	●			
2005	●		●		
2006	●	●	●	●	●
2007	●				●
2008		●	●	●	
2009			●		
2010	●				
2011	●	●		●	
2012		●		●	
2013			●	●	

a/ En algunos años no se dieron dictámenes sobre consultas previas.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de consultas de constitucionalidad.

quebranto del principio de publicidad en nueve ocasiones (7,4%) y del principio democrático en ocho oportunidades (6,6%). Por último figuran tres casos (2,5%) en los que se delegó materia propia del Plenario Legislativo a una comisión plena.

Como se observa, los vicios de forma en el trámite parlamentario se han mantenido en el tiempo. La tónica ha sido constante, especialmente, en los casos de violación del derecho de enmienda y de las normas del Reglamento Legislativo.

Congreso acata la mayoría de los dictámenes sobre vicios de fondo

Como se mencionó, los dictámenes que señalan vicios de fondo no son vinculantes por expresa disposición normativa (artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional)²³. No obstante, esta investigación comprobó que, en la gran mayoría de los casos, la Asamblea Legislativa opta por atender los pronunciamientos de la Sala Constitucional, ya sea gestionando las reformas pertinentes en los proyectos de ley o bien desistiendo de aprobarlos, salvo en el caso de los proyectos de Presupuesto de la República.

En las consultas preceptivas solo hubo dos casos de vicios de fondo que no fueron corregidos, uno en 1994 y otro en 2000. Los restantes diez vicios de fondo detectados en el período 1989-2013 fueron subsanados en los proyectos de ley.

En el caso de las consultas facultativas hubo 23 dictámenes que no fueron acatados, 16 de ellos relacionados con proyectos de Presupuesto de la República. Como se ha dicho, estos proyectos tienen un plazo fijo para su aprobación²⁴, de modo que es probable que la Asamblea Legislativa no atendiera los señalamientos de la Sala debido a que las resoluciones se dictaron luego de la fecha de vencimiento del plazo o muy cerca de ella.

En suma, en los veinticinco años de vigencia del control a priori de constitucionalidad (1989-2013) se emitieron 95 fallos (sobre 12 consultas preceptivas y 83 facultativas) que señalaron vicios de fondo (gráfico 7.6). De ellos, 16 se referían a proyectos presupuestarios sujetos a un plazo fijo de aprobación y 79 a normas sin ese límite temporal. De esos 79 dictámenes el Poder Legislativo acató 65 en su totalidad (82,3%) y 5 parcialmente (6,3%). Los nueve restantes (11,4%), siete sobre consultas facultativas y dos sobre preceptivas, no fueron acogidos. Es decir, el Congreso acató señalamientos de fondo de la Sala Constitucional en el 88,6% de las ocasiones (salvo en el caso de los proyectos de Presupuesto de la República).

¿Cuándo o dónde causa tensión el control previo de constitucionalidad?

La tensión entre el Poder Legislativo y la Sala Constitucional es un efecto del control previo de constitucionalidad. Sin embargo, la creciente animadversión que el control preventivo ha generado en el sistema político obliga a examinar, con especial detalle, si la fricción causada por ese instrumento se debe al alcance de los fallos de la Sala. Para ahondar en este tema se han elegido tres indicadores: i) casos en que se han realizado múltiples consultas relativas a un mismo proyecto de ley, ii) gestiones de nulidad de fallos de la Sala y iii) materias en las cuales de manera reiterada se han señalado vicios esenciales de forma o de fondo.

Dos proyectos de ley tuvieron cinco consultas preventivas de constitucionalidad

Tal como se comentó en una sección anterior, en el presente estudio se determinó que solo en dos casos se han producido cinco consultas sobre una misma

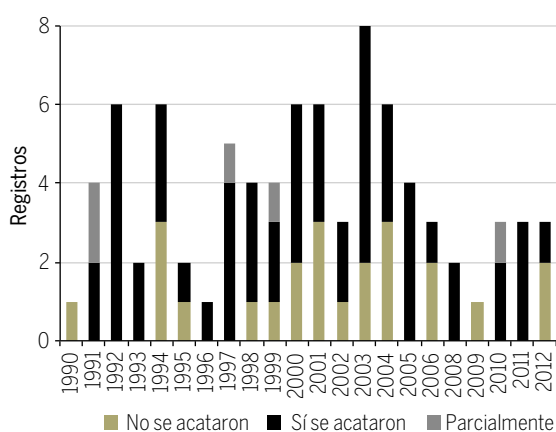
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

VICIOS DETECTADOS Y SENTENCIAS

véase Echandi, 2014, y la base de datos de consultas de constitucionalidad, www.estadonacion.or.cr

Gráfico 7.6

Acatamiento de las disposiciones planteadas por la Sala Constitucional en resoluciones con vicios de fondo de las consultas facultativas. 1990-2012^{a/}



a/ No hay datos para el 2007.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de consultas de constitucionalidad.

23 Véase las sentencias 121-89, 1102-90, 2488-91, 1438-95, 6346-97, 7292-98, 9873-99, 10473-00, 12494-01, 9603-02, 5404-03, 11066-04, 10695-05, 15486-06, 13665-07, 18218-08, 18940-09, 19701-10, 1630-11, 18351-12, 127-13 y 2296-13

24 El artículo 178 constitucional dispone que la Ley de Presupuesto deberá estar definitivamente aprobada antes del 30 de noviembre de cada año.

iniciativa. Se trata del proyecto de Ley de Penalización de la Violencia contra la Mujer y el proyecto de modificación de varios artículos de la Ley de Concesión y Operación de Marinas Turísticas, n° 7744.

El primer caso permite extraer algunas reflexiones. Una de ellas se relaciona con la política de la Sala Constitucional, de no pronunciarse sobre el fondo de las consultas cuando encuentra vicios de forma. Esto fue lo que sucedió en la primera, segunda y quinta consultas sobre el proyecto de Ley de Penalización de la Violencia contra la Mujer, tal como se observa en el cuadro 7.4. Este hecho alarga innecesariamente el debate sobre una iniciativa de ley, e incentiva a los diputados a reiterar la consulta por el fondo.

El segundo aspecto que merece comentario es la problemática que se presenta cuando la Sala advierte sobre vicios de forma (como ocurrió en los dos primeros pronunciamientos) o de fondo (como sucedió en el tercero y el cuarto) y la Asamblea Legislativa no logra sanear el proyecto adecuadamente, lo que obliga a una nueva intervención del tribunal constitucional. En este caso, en dos ocasiones sucesivas el Congreso fue incapaz de corregir un vicio de procedimiento, lo que se hizo evidente en la quinta consulta.

Asimismo, los vicios de fondo señalados en la respuesta a la tercera consulta no fueron corregidos por la Asamblea Legislativa, tal como declaró la Sala en la cuarta ocasión en que examinó el proyecto. Tal renuencia condujo a un innecesario control a posteriori que dio lugar a dos pronunciamientos de inconstitucionalidad adicionales.

En cuanto a los proponentes, la primera consulta fue firmada mayoritariamente por representantes del Partido Liberación Nacional, la segunda por el Partido Unidad Social Cristiana, la tercera por 37 diputados de

todos los partidos políticos y las dos últimas por una mayoría de legisladores socialcristianos.

Con respecto al proyecto de modificación de la Ley 7744 es posible indicar que una de las causas de la reiterada evaluación preventiva obedece a que los vicios de fondo aducidos no fueron expuestos, en su totalidad, desde la primera consulta. Eso hizo que en tres ocasiones la Sala señalara errores de fondo que no habían sido objeto de pronunciamiento, porque los consultantes no lo habían solicitado. Recuérdese que la Sala ha definido que únicamente resuelve la duda concreta planteada por los diputados y omite la revisión del resto del documento. Se trata, sin embargo, de una práctica que queda superada a partir del criterio antes referido (sentencia 14965-11) de no admitir consultas relativas a un mismo proyecto que no presente enmiendas sustanciales.

La otra causa de la reiteración de las consultas en este caso, al igual que en el anterior, reside en las dificultades que tiene el Congreso para sanear procedimientos que la Sala aprecia como viciados. En el proyecto de reforma a la Ley 7744 ese tribunal declaró ilegítima la actuación de la Comisión de Consultas de Constitucionalidad, porque decidió modificar el proyecto en atención a uno de los pronunciamientos de la Sala, siendo esa una potestad exclusiva del Plenario Legislativo (cuadro 7.5).

De las cinco consultas facultativas relacionadas con este proyecto, la tercera fue remitida por la Defensoría de los Habitantes y las cuatro restantes fueron firmadas por una mayoría de diputados del Partido Acción Ciudadana.

Mayoría de solicitudes de nulidad fue relativa al TLC

Las resoluciones de la Sala Constitucional carecen de todo recurso, pues así lo dispone el artículo 11 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Por esta razón,

► Cuadro 7.4

Consultas preventivas de constitucionalidad sobre el proyecto de Ley de Penalización de la Violencia contra la Mujer, expediente 13.874

Fallo	Vicios	Resultado de la votación
11129-01	Forma	Unánime.
00058-02	Forma	Unánime.
03441-04	Fondo	Unánime en cuanto a vicio de fondo en el artículo 31. Por mayoría, con votos salvados y nota sobre vicios de fondo en otros artículos.
01800-05	Fondo	Por mayoría. Constan votos salvados y nota.
05298-06	Forma	Unánime en cuanto a vicio de forma en el artículo 45 y la inclusión del artículo 30. Por mayoría, con voto salvado y notas sobre vicio de forma.

► Cuadro 7.5

Consultas preventivas de constitucionalidad sobre el proyecto de reforma a la Ley 7744, de Concesión y Operación de Marinas Turísticas, expediente 14.836

Fallo	Vicios	Resultado de la votación
15760-08	Fondo y forma	Declaratoria de inconstitucionalidad por el fondo en votación unánime. Declaratoria de inconstitucionalidad por la forma en votación de mayoría. Consta voto salvado.
16563-08	Fondo	Se reiteró lo señalado en el fallo emitido anteriormente sobre este mismo proyecto (voto 15760-08).
17511-09	Fondo	Unánime, constan notas.
12026-10	Forma	Mayoría, consta voto salvado.
18702-10	Fondo	Mayoría, consta voto salvado.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de consultas de constitucionalidad.

según la misma Sala, sus fallos “adquieren firmeza y son ejecutorios desde el momento en que se emite el Por Tanto de la sentencia” (sentencia 12894-05), de modo que las gestiones de adición y aclaración, nulidades y otras gestiones, no enervan la eficacia jurídica de lo decidido por ese tribunal en su respuesta a una consulta.

No obstante lo anterior, este estudio indagó acerca de la presentación de solicitudes de reconsideración, nulidad o revocatoria de los dictámenes de la Sala, que, de existir, darían cuenta de una reacción de los legisladores en contra de lo resuelto. Se encontró que, efectivamente, en el curso de los veinticinco años de ejercicio del control preventivo de constitucionalidad hubo gestiones como las mencionadas, pero se trató de situaciones muy puntuales, ocasionadas, sin duda, por la especial sensibilidad de algunos de los temas sometidos a control previo. La gran mayoría se relacionó con el TLC con Estados Unidos (TLC) y su agenda complementaria²⁵.

Recurrencia de vicios de forma

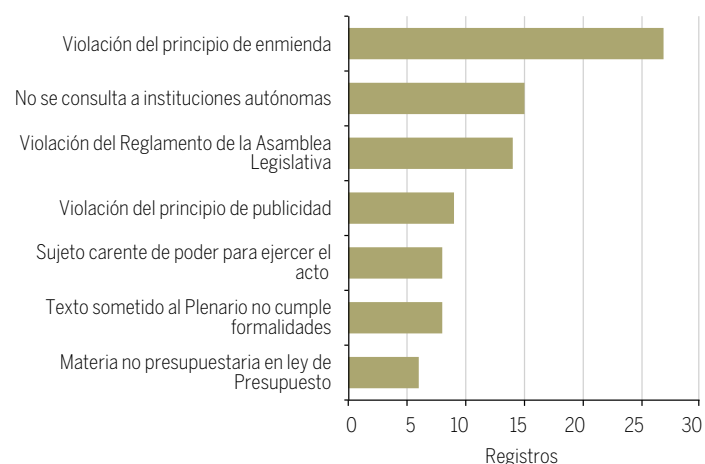
Es vital para el sistema democrático examinar los incumplimientos formales en que incurre la Asamblea Legislativa y que son detectados por la Sala Constitucional. Un caso especialmente representativo es la recurrencia de vicios de forma en los casos relacionados con temas fiscales. En dos ocasiones de gran trascendencia pública la Sala anuló el procedimiento seguido para aprobar sendos proyectos de índole tributaria, que eran prioridades para el Poder Ejecutivo. Se intentó aprobar las iniciativas con base en el artículo 208 bis del Reglamento Legislativo y el trámite expedito que se diseñó para cada caso.

La reiterada intervención correctiva de la Sala en estos dos casos generó fricciones entre ésta y los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Los fallos, sin embargo, fueron dictados de modo unánime, lo que evidencia la uniformidad de criterios a lo interno del tribunal constitucional.

El otro tema que es recurrente y causa tensión es el de los vicios relativos al derecho de enmienda, el principio de conexidad y, en algunos casos, el principio de publicidad (gráfico 7.7). En el taller de expertos realizado durante la

► Gráfico 7.7

Principales vicios de forma detectados en las consultas previas de constitucionalidad^{a/}. 1989-2013



a/ Dado que varias resoluciones señalan más de un vicio de forma, puede haber registros en más de una categoría que hacen referencia a una misma resolución.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de consultas de constitucionalidad.

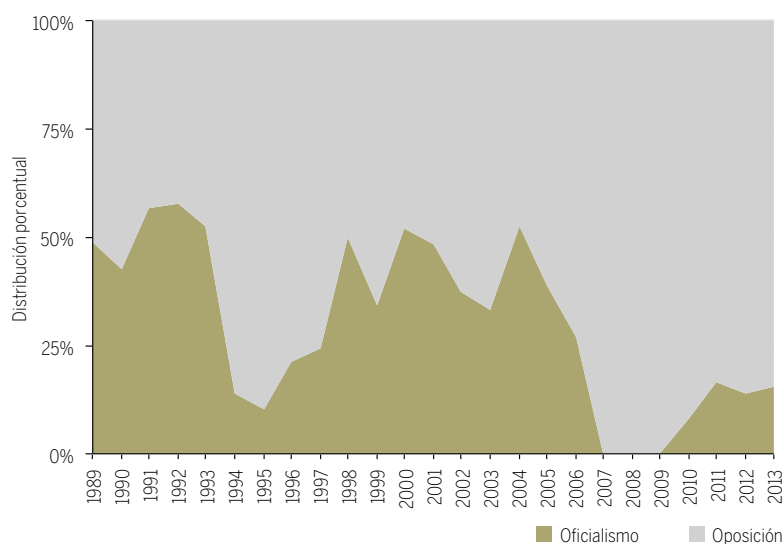
25 Véase las sentencias 13162-07, 1065-09, 3197-12, 10693-08, 17972-09 y 1065-09.

preparación de este capítulo, se señaló que entre los legisladores existe incertidumbre jurídica acerca de la aplicación de esos parámetros, que la Sala reitera en sus fallos anulatorios. Estos no están en la Constitución Política, ni tampoco claramente definidos en el Reglamento Legislativo, por lo que corresponde a la Sala determinar sus alcances. Por ejemplo, en el principio de publicidad de los proyectos de ley, los magistrados establecieron como norma la publicación en el diario oficial *La Gaceta*.

Existe evidencia de un debate a lo interno de la Sala en cuanto a los temas mencionados, ya que, en efecto, están sujetos a la apreciación subjetiva del juzgador. A diferencia de vicios que son fácilmente valorados, como la falta de competencia de una comisión plena o la ausencia de consulta al Poder Judicial o a alguna entidad autónoma, en los vicios por quebranto del derecho de enmienda y el principio de conexidad en las leyes ordinarias existe un margen de apreciación más amplio. Esto se observa en las quince resoluciones²⁶ emitidas entre 1989 y 2013 sobre violación del derecho de enmienda en el trámite de leyes ordinarias; en ellas la Sala busca delimitar las potestades de los legisladores para incorporar modificaciones en los proyectos de ley. Este es uno de los ámbitos en el que se ha dado una mayor fricción entre los poderes Legislativo y Judicial.

Gráfico 7.8

Consultas facultativas presentadas por las fracciones de oposición y por el oficialismo. 1989-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de consultas de constitucionalidad.

Materia presupuestaria concentra los vicios de fondo

Una materia en la cual son muy recurrentes los vicios de fondo es la presupuestaria. De un total de 44 consultas relacionadas con proyectos de Presupuesto de la República, en 18 casos (es decir, alrededor de un 40%) se declararon vicios de este tipo.

Tal como se comentó en una sección anterior, resulta llamativo que en 16 de esos 18 casos (88,9%) no se acogió el señalamiento del tribunal constitucional. En contraste, en el resto de las materias sometidas a examen de fondo en el control previo, el Congreso incorporó las recomendaciones de la Sala en el 88,6% de las ocasiones. La falta de acatamiento de las sentencias sobre el Presupuesto de la República se debe en gran parte, como se ha expuesto ya, al plazo constitucional a que está sujeta la aprobación de esas leyes. Pese a ello, también es posible considerar que es una evidencia de fricción entre la Sala Constitucional y los poderes Legislativo y Ejecutivo.

¿Se usa la consulta facultativa como herramienta de control político?

Este apartado presenta algunos hallazgos preliminares sobre el uso de la consulta facultativa en la dinámica partidaria de la Asamblea Legislativa. Para guiar el análisis se formularon dos preguntas: ¿alguna fuerza política en particular ha utilizado este mecanismo como herramienta de control político? y ¿existe en las respuestas de la Sala Constitucional algún patrón diferenciado según el momento o el partido proponente de la consulta?

Se estudió únicamente la consulta facultativa porque es la que los diputados tienen la potestad de utilizar, mientras que la consulta preceptiva es obligatoria y no requiere la voluntad política de los congresistas.

Para identificar a los proponentes de las consultas se revisó el expediente físico de cada proyecto de ley en el archivo de la Asamblea Legislativa (en la sección "Metodología" se comentan algunas limitaciones y vacíos de información encontrados en este tema). Dado que la mayor parte de las solicitudes es presentada por diputados de varias fracciones²⁷, se utilizó el criterio de la mayoría de los legisladores proponentes, es decir, para efectos del análisis se imputó la iniciativa de la consulta al partido que aportó más firmas.

Las consultas facultativas son presentadas principalmente por la oposición

En las últimas seis administraciones, más del 70% de las consultas previas de constitucionalidad fue iniciativa de los diputados que representan a los partidos de oposición (gráfico 7.8). Las bancadas oficialistas usan menos

26 Véase las sentencias 5833-93, 5544-95, 6774-99, 58-02, 5404-03, 5298-06, 15486-06, 2901-07, 9866-10, 9867-10, 10100-10, 12025-10, 12026-10, 16335-10 y 992-11.

27 En el período 1989-2013 solo un 5,3% del total de consultas previas fue presentado por un único partido (todos los proponentes pertenecían a una sola agrupación).

esta herramienta, hasta el extremo de que en algunas legislaturas el partido de gobierno no participó del todo en las consultas previas.

Este patrón varía por cuatrienio, pues al desagregar los datos se observa que en tres períodos gubernamentales el oficialismo tuvo mayor participación. Se encuentran firmas de diputados del partido de gobierno –aunque no sean la mayoría– en un 47,1% de las consultas del período 1990-1994, el 55,3% en 1998-2002 y un 43,8% en 2002-2006.

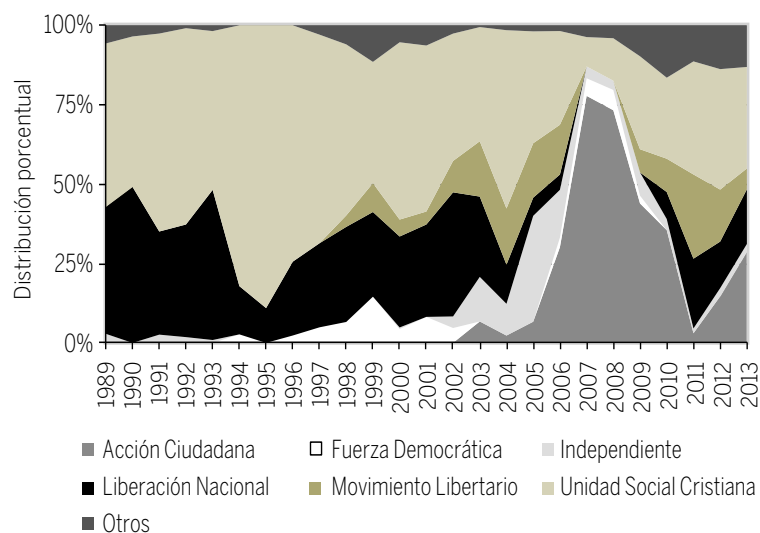
Según partidos políticos, los diputados de Liberación Nacional (PLN), Unidad Social Cristiana (PUSC) y Acción Ciudadana (PAC) fueron los gestores de la mayor cantidad de consultas previas planteadas entre 1989 y 2013. Claramente en los primeros años de funcionamiento de la Sala Constitucional, cuando aún prevalecía en el país un sistema bipartidista, el protagonismo se distribuyó entre el PLN y el PUSC, de manera alternada según cuál de ellos estuviera en el poder. Sin embargo, a partir de 2002 la conformación del Congreso se fue tornando multipartidista y comenzaron a aparecer los legisladores de las nuevas fuerzas políticas como proponentes de las consultas previas. Esta tendencia se acentuó de 2006 en adelante. Así por ejemplo, los diputados del PAC firmaron más del 75% de las consultas de 2007 y 2008, años en que la Asamblea Legislativa discutía el TLC y sus leyes complementarias (gráfico 7.9).

Pocos diputados son usuarios frecuentes de las consultas

La lista de los legisladores que más solicitaron consultas facultativas durante el período de estudio es encabezada por dos miembros de partidos de oposición y minoritarios: los diputados Merino del Río, de Fuerza Democrática (FD) y –luego– del Frente Amplio (FA), y Guevara Guth, del Movimiento Libertario (ML)²⁸, con un total de 56 y 47 peticiones, respectivamente, en las que sus nombres figuran como proponentes (gráfico 7.10). Para el primero se reportan datos de las dos ocasiones en que fue congresista, mientras que para el segundo solo se contabilizan cifras de su primera gestión como diputado, pues aunque en la actualidad ocupa una curul por segunda vez, la información del último año rebasa la cobertura temporal del presente Informe. Dado que el total de consultas facultativas del período analizado fue 268, se tiene que estos dos diputados juntos participaron en el 38% de ellas.

Gráfico 7.9

Proponentes de las consultas facultativas, según partido^{a/}. 1989-2013

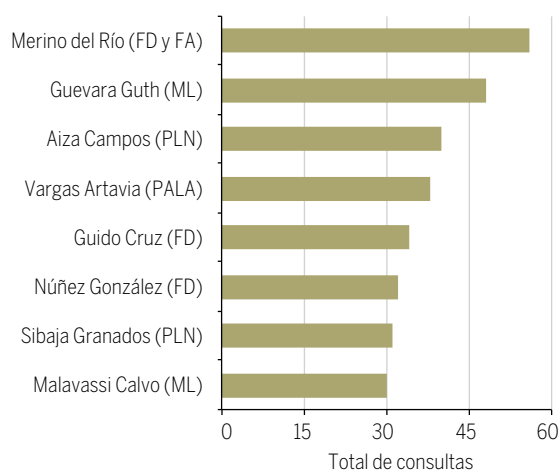


a/ Se contabilizó un total de 2.683 proponentes.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de consultas de constitucionalidad.

Gráfico 7.10

Diputados que presentaron el mayor número de consultas facultativas, según partido^{a/}. 1989-2013



a/ Las siglas que figuran en el gráfico corresponden a los siguientes partidos: FD: Fuerza Democrática, FA: Frente Amplio, ML: Movimiento Libertario, PLN: Partido Liberación Nacional, PALA: Partido Acción Laborista Agrícola.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de consultas de constitucionalidad.

28 Echeverría (2000) reporta que hasta el año 2000, durante su primera gestión en la Asamblea Legislativa (1998-2002) el diputado Guevara Guth había presentado veintitrés consultas facultativas, con lo cual se convirtió en el único legislador que hasta aquel momento había usado este mecanismo para efectos de control político.

Cabe recordar que uno de los requisitos de admisibilidad de las consultas facultativas es que deben ser presentadas por al menos diez legisladores, y que los dos partidos mencionados contaban con fracciones muy pequeñas (de uno o dos diputados), por lo que no podrían haber gestionado las consultas sin conseguir las firmas de compañeros diputados de otras bancadas. Echeverría (2000) señala que las negociaciones para promover estas iniciativas suelen incluir ofrecimientos de apoyo para otras consultas, para votar determinados proyectos o para retirar mociones que obstaculizan algún trámite.

Cuatro diputados del PLN sobresalen entre los que más frecuentemente propusieron consultas facultativas, lo cual demuestra que esta herramienta no solo ha sido empleada por las agrupaciones pequeñas o emergentes. En este caso resultaba más fácil impulsar iniciativas de este tipo cuando así lo decidía el partido, pues el PLN siempre tuvo más de diez diputados en su fracción legislativa durante todo el período y no necesitaba buscar apoyo en otras bancadas.

Un período de gobierno concentró un alto porcentaje de consultas

En esta sección se analiza el comportamiento en el tiempo de las consultas facultativas, una variable que puede indicar si su presentación se ha concentrado en ciertas coyunturas políticas, en algunas legislaturas o contra algún gobierno o partido.

El uso de la consulta facultativa tuvo un récord en la administración Rodríguez Echeverría, del PUSC. En ese cuatrienio (1998-2002) se registraron 76 consultas y se acumuló un porcentaje mayor (26,5% del total) que el de los tres presidentes anteriores juntos (1986-1998). Debe recordarse que en estos años se dio una alta conflictividad social en torno al proyecto de “Ley de mejoramiento de los servicios públicos de electricidad y telecomunicaciones y la participación del Estado” (conocido como el “Combo del ICE”), que de hecho fue enviado a consulta facultativa (expediente 2411-00 de la Sala Constitucional, voto 3220-00). El proyecto de Ley de Penalización de Violencia contra la Mujer, mencionado antes como uno de los que tuvieron cinco consultas facultativas, también se tramitó en esos años. Después de ese período, en las tres administraciones más recientes el porcentaje de consultas bajó y se ha estabilizado en cerca de 16% del total, esto es, entre 45 y 50 en cada gobierno.

Tomando en cuenta el calendario legislativo para cada período de gobierno, es decir, las cuatro legislaturas que abarcan del 1° de mayo de un año al 30 de abril del año siguiente, la segunda y la cuarta son las más dinámicas en términos de presentación de consultas facultativas. En la segunda legislatura también se suelen proponer y aprobar más proyectos de ley, debido a que tanto los

diputados como el gobierno han tenido un primer año de acomodo y están listos para impulsar sus propuestas. En la última legislatura las discusiones están claramente permeadas por el ciclo electoral.

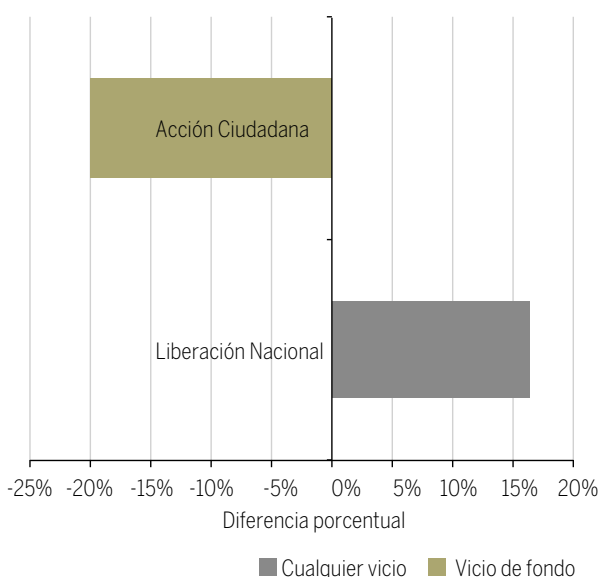
¿Generan los proponentes algún efecto diferenciado en el tipo de respuesta de la Sala?

La probabilidad de que el fallo de la Sala Constitucional señale vicios en el proyecto de ley examinado varía dependiendo del partido proponente de la consulta (definido según el criterio de mayoría de firmas). Se requiere investigación cualitativa para identificar y describir con mayor precisión estas diferencias.

Al contrastar los proponentes con los posibles tipos de vicios de constitucionalidad se encontró una relación estadística significativa entre los vicios de fondo y los casos en que los principales proponentes de las consultas fueron el PAC y el PLN (gráfico 7.11). Esto significa que las respuestas de la Sala tienden a comportarse de manera diferente con estos partidos políticos.

Gráfico 7.11

Probabilidad del resultado de la consulta facultativa, según partido político proponente^{a/}. 1989-2013



a/ Los parámetros de la regresión logística tienen una significancia estadística del 95%.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de consultas de constitucionalidad.

A partir de la base de datos de consultas facultativas se realizó un análisis de regresión logística y se determinó que las variables que tienen una asociación estadística robusta son las siguientes:

- ▶ En las consultas propuestas mayoritariamente por diputados del PAC, la probabilidad de que se encuentren vicios de fondo es un 20,0% menor que en los casos de los demás partidos.
- ▶ Cuando el proponente es el PLN existe un 16,4% más de probabilidades de que se detecte algún vicio.

Metodología

La unidad de análisis en esta investigación fueron las resoluciones emitidas por la Sala Constitucional al ejercer el control preventivo de constitucionalidad, desde su creación en 1989 hasta el final del año 2013. Se excluyeron las resoluciones interlocutorias, las adiciones, las aclaraciones, las solicitudes de anulación y las recusaciones.

La principal fuente de información para este trabajo fue una rica base de datos sobre consultas de constitucionalidad construida por el Programa Estado de la Nación (PEN), que contiene información relativa a: número de resolución, año de entrada, año de salida, tipo de vicios encontrados, duración en días, tipo de consulta, magistrado redactor, número, nombre y tema del proyecto de ley consultado, detalle de la votación, existencia de votos salvados o notas de magistrados, acatamiento de las disposiciones por parte de la Asamblea Legislativa, proponente del proyecto de ley, tipo y número de consultantes, fracciones

legislativas consultantes, número de partidos políticos en la Asamblea Legislativa, fracción oficial y número de diputados, Directorio Legislativo, período de sesiones, legislatura y administración presidencial. También se estudió la conceptualización de la consulta de constitucionalidad en la doctrina jurídica, la normativa existente en la materia y el tratamiento del tema en la prensa escrita. A partir de estos insumos se procuró reca-

bar evidencia que contribuyera a esclarecer el problema que interesaba analizar.

La investigación tuvo como objetivo estudiar la intervención de la Sala Constitucional en el procedimiento parlamentario por medio de las consultas de control previo, especialmente las de carácter facultativo (Echandi, 2014). El análisis se enfocó en cuatro grandes temas: i) la interpretación que hace la Sala de sus competencias en materia de control preventivo, ii) las implicaciones prácticas de sus sentencias para el trámite legislativo, iii) algunos proyectos en particular que han generado tensión entre el Congreso y el tribunal constitucional, y iv) el uso de la consulta facultativa como herramienta de control político. Para cada una de estas áreas se desagregó la información que se requería en los indicadores

que muestra el cuadro 7.6.

También se consideró relevante analizar si, al definir sus propias competencias, la Sala se ha autocontenido, asumiendo una posición conservadora, o más bien ha interpretado de manera amplia sus potestades (activismo judicial). La premisa de la investigación fue que si la Sala se extralimita en la interpretación de sus competencias, se podría estar frente a una invasión de competencias legislativas. Para explorar este aspecto se estudiaron los factores incluidos en el cuadro 7.7.

La sección sobre el uso de la consulta como herramienta de control político fue realizada a partir de los indicadores incluidos en la base de datos de consultas facultativas, relacionados con los diputados que enviaron las solicitudes a la Sala Constitucional. Para identificar a los proponentes se revisó el expediente físico de cada uno de los proyectos de ley sometidos a examen, en el archivo de la Asamblea Legislativa. Este ejercicio enfrentó dos limitaciones. En primer lugar, en algunos casos es imposible determinar a quiénes corresponden las firmas, pues no siempre éstas van acompañadas del nombre completo de cada persona. En segundo lugar, hay consultas en las que se omitieron todos los nombres, pues únicamente interesó cumplir con el requisito mínimo de diez firmantes y luego se incluyeron leyendas como "y otros 5 diputados más". En total se logró conocer los nombres completos de 2.683 proponentes, de las 712 consultas previas contabilizadas en el período 1989-2013 (cuadro 7.8).

No obstante estos vacíos, el análisis preliminar en esta sección exploró a cuáles partidos políticos pertenecían los proponentes y cuál partido aportó la mayor cantidad de diputados firmantes para hacer cada consulta facultativa, es decir, se imputó la iniciativa al partido que proporcionó más firmas.

Finalmente, se analizaron los factores que inciden en la ocurrencia de vicios de constitucionalidad, para lo cual se realizó un análisis de regresión logística²⁹ que contrastó los distintos tipos de vicios con la fracción proponente de la consulta. Se compararon las probabilidades de que un resultado en particular esté asociado estadísticamente al partido gestor de la consulta, y para evaluar el efecto se mostraron los resultados como efectos marginales. Estos últimos reflejan la diferencia en la probabilidad esperada de una categoría (un partido político, por ejemplo) frente a otra categoría utilizada como referencia (Williams, 2015).

LA BASE DE DATOS DE CONSULTAS DE CONSTITUCIONALIDAD Y SU MANUAL DEL USUARIO

pueden descargarse en www.estadonacion.or.cr

29 Los modelos de regresión logística permiten determinar si una variable dependiente binaria (0 = inexistencia, 1 = existencia) está asociada estadísticamente, o no, con otra u otras variables, llamadas independientes (Abraira y Pérez, 1996).

► Cuadro 7.6

Descripción de objetivos e indicadores analizados en la investigación

Objetivos de investigación	Indicadores
Determinar el alcance del control preventivo de constitucionalidad que ha sido definido por la Sala mediante su interpretación de las normas que la regulan.	<p>Fallos referidos a la exigencia de que diez diputados mantengan su interés en conocer el criterio de la Sala hasta que ésta se pronuncie.</p> <p>Fallos en los que la Sala define si está dentro de sus competencias valorar aspectos propios de la técnica legislativa y de interpretación jurídica.</p> <p>Fallos en los que la Sala se refiere al alcance de su examen previo de constitucionalidad en el caso de las consultas facultativas.</p> <p>Fallos en los que la Sala evita declarar vicios de constitucionalidad, optando por la interpretación conforme al Derecho de la Constitución de las normas sometidas a consulta.</p> <p>Fallos en los que la Sala señala cuáles deben ser los efectos de sus pronunciamientos en el control previo de constitucionalidad.</p> <p>Fallos de la Sala sobre la posibilidad de reiterar consultas relativas a un mismo proyecto de ley.</p>
Establecer las implicaciones del control preventivo de constitucionalidad en el trámite de aprobación de normas.	<p>Fallos que definen la forma en que debe computarse el plazo de un mes para que la Sala se pronuncie, a partir de la presentación de una consulta previa.</p> <p>Duración del trámite de las consultas previas de constitucionalidad.</p> <p>Plazos de aprobación de las leyes por parte de la Asamblea Legislativa.</p> <p>Casos en que se han producido múltiples consultas previas de constitucionalidad relativas a un mismo proyecto de ley.</p> <p>Cantidad de casos en los que se han encontrado vicios de forma o fondo según se trate de consultas preceptivas o facultativas.</p> <p>Fallos que señalaron ajustes de forma que debían ser introducidos en los proyectos de ley.</p> <p>Fallos que señalan cuáles deben ser los efectos de los pronunciamientos de la Sala sobre vicios de fondo, con motivo del control previo de constitucionalidad.</p> <p>Fallos que encontraron vicios de fondo en los proyectos sometidos a examen previo de constitucionalidad.</p> <p>Expedientes de proyectos de ley en los que la Sala detectó vicios de fondo mediante consulta previa.</p>
Determinar si existen temas o materias en las cuales se ha producido tensión entre el Poder Legislativo y la Sala Constitucional.	<p>Casos en que se han producido múltiples consultas relativas a un mismo proyecto de ley.</p> <p>Gestiones de nulidad de fallos de la Sala Constitucional.</p> <p>Materias en las cuales se han señalado vicios formales esenciales o de fondo, de modo reiterado en el tiempo.</p>
Explorar el uso de la consulta facultativa como herramienta de control político	<p>Proponentes de las consultas por partido político y pertenencia a la oposición o el oficialismo.</p> <p>Períodos de presentación de las consultas.</p> <p>Tipos de votos de la Sala Constitucional según proponente de la consulta.</p>

► Cuadro 7.7

Temas de análisis en torno a la interpretación que realiza la Sala Constitucional de sus propias competencias en materia de control preventivo

Temas	Descripción
Interpretación del marco legal para la admisibilidad de consultas previas	Rigidez o flexibilidad de los requisitos de admisibilidad de las consultas facultativas. Interpretación y aplicación, por parte de la Sala, de las exigencias referidas a la legitimación de los actores para plantear consultas preceptivas o facultativas.
Interpretación sobre los ámbitos de competencia de la Sala en materia de control previo	Definición que hace la Sala de sus ámbitos de competencia en materia de control preventivo, para determinar si ésta se ha autocontenido o ha optado por pronunciarse sobre aspectos que, técnicamente, trascienden su potestad de evaluar la constitucionalidad del procedimiento legislativo y de los proyectos sometidos a su conocimiento.
Alcance de las sentencias de consultas previas	Resultados del examen previo de constitucionalidad en el caso de las consultas facultativas, para determinar si la Sala valora solo lo que los diputados le plantean, o si se extiende más allá de la temática consultada. Existencia de interpretaciones conformes al Derecho de la Constitución de las normas sometidas a consulta preventiva. Se estima que, de hacer tales interpretaciones, la Sala evidenciaría una actitud de autocontención; en caso contrario, con la declaración abierta de inconstitucionalidad se observaría un ejercicio más invasivo de los poderes del legislador.
Efectos de las sentencias	Amplitud o carácter restrictivo de las interpretaciones que hace la Sala sobre el alcance de su control a priori. Específicamente, interesa conocer la forma en que determina cuán amplios son los efectos de los pronunciamientos que adopta en ejercicio de sus potestades de control preventivo. Interpretación que realiza la Sala acerca de las normas que regulan los procedimientos de control a priori, específicamente en cuanto a la posibilidad o no de reiterar consultas sobre un mismo proyecto de ley.

► Cuadro 7.8

Vacíos de información en el registro de proponentes de las consultas facultativas, por administración de gobierno. 1990-2014^{a/}

Período	Total de consultas	Consultas sin datos	Porcentaje sin datos
1990-1994	35	2	5,8
1994-1998	29	0	0,0
1998-2002	76	4	5,2
2002-2006	48	5	10,4
2006-2010	45	10	22,2
2010-2014	51	7	13,7

a/ Los datos son reportados para el año legislativo, que se extiende del 1 de mayo del año "n" al 30 de abril del año "n+1".

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de consultas de constitucionalidad.

Toda variable que tenga un p-valor inferior a 0,05 en el test de Wald³⁰ indica que hay evidencia estadística de que existe una relación entre la variable dependiente y las variables independientes integradas en el modelo.

Las variables de interés se extrajeron de la base de datos confeccionada por el PEN y los resultados se obtuvieron a partir del *software* estadístico Stata.

Agenda de investigación futura

Este acercamiento al fenómeno de la consulta previa debe sentar las bases para seguir investigando la evolución de la línea jurisprudencial y los alcances reales y prácticos de esta figura jurídica en casos concretos, esfuerzo que adquiere especial importancia de cara a una eventual reforma a la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

En primer lugar, se debe profundizar en la percepción que tienen los legisladores, y en general los funcionarios del Congreso, sobre la consulta previa. Este estudio se ha centrado en la Sala Constitucional, pero cabe seguirse preguntando si la alta recurrencia de los vicios encontrados en las consultas previas obedece a un exceso de intervención de ese tribunal, o bien a un descuidado ejercicio de las potestades legislativas, que “no toma nota” de los pronunciamientos que en repetidas ocasiones destacan quebrantos relacionados con una misma noción jurídica. Aun más, ¿se está frente a una denodada postura de desobediencia por parte del Poder Legislativo a los fallos de la Sala Constitucional, pese a que los vicios de fondo son vinculantes? Para abordar

estas interrogantes se requiere un análisis desde la perspectiva de la Asamblea Legislativa, cuyos resultados serían de relevancia considerando que, en esencia, las consultas previas buscan asegurar el respeto al principio de pluralismo democrático y sus derivados.

Los hallazgos expuestos en este capítulo demuestran la necesidad de diálogo y acercamiento entre los asesores técnicos del Poder Legislativo y los letrados y magistrados de la Sala Constitucional, a fin de conciliar posiciones y buscar soluciones que eviten al máximo posible la ocurrencia de conflictos entre ambos, en el ya de por sí complejo trámite de leyes.

En segundo lugar, queda pendiente analizar los efectos de los dictámenes de la Sala en la aprobación final (o no) de los proyectos consultados, por ejemplo, según la materia, los tipos de vicios y las coaliciones legislativas que impulsan las iniciativas de ley.

En tercer lugar, es necesario relacionar sistemáticamente las dos secciones principales de este capítulo, es decir, combinar la lectura cuantitativa y jurídica, con la visión de los actores, su participación y sus propósitos. Sobre este punto el estudio tan solo llegó a explorar algunos aspectos básicos.

Por último, sería interesante analizar el contexto político en que se ha utilizado el control previo de constitucionalidad, para así dilucidar qué coyunturas podrían llevar a una más frecuente interposición de consultas, un mayor activismo de la Sala Constitucional y otros efectos que pueden variar según la sensibilidad política de cada caso.

30 La prueba de Wald se utiliza para poner a prueba el verdadero valor del parámetro basado en la estimación de la muestra (Abraira y Pérez, 1996).

■ Insumos

El insumo principal de este capítulo es la ponencia *Judicialización de la política: el control previo de constitucionalidad*, de María Lourdes Echandi (ver recuadro abajo).

■ Créditos

Borrador del capítulo: Amelia Brenes.

Edición técnica: Evelyn Villarreal.

Asistente de investigación: Mónica Lara.

Revisión de cifras: Obryan Poyser y Emilio Solana.

Ilustraciones: Obryan Poyser.

Lectores críticos: María Lourdes Echandi, Aníbal Pérez-Liñán, Juan Carlos Rodríguez y Marcela Román.

Participantes en el taller de consulta:

Ricardo Agüero, Carlos Arguedas, Amelia Brenes, Ana Virginia Calzada, Marvin Carvajal, Carlos Cascante, María Lourdes Echandi, Marco Feoli, Alejandro Fernández, Aldo Milano, Luis Paulino Mora, Juan Manuel Muñoz, Juan Guillermo Murillo, Raymond Porter, Alejandro Robles, Juan Carlos Rodríguez, Enrique Ulate, Constantino Urcuyo y Lena White.

El insumo principal de este capítulo es la ponencia *Judicialización de la política: el control previo de constitucionalidad* de María Lourdes Echandi Gurdíán. Dicha investigación de base fue elaborada conforme a criterios jurídicos, no así de corte politológico. En ese sentido, aunque la información empírica y la gran mayor parte de los contenidos de este capítulo provienen de la ponencia citada, se advierte que las valoraciones de dicha información no son atribuibles a la autora de la citada ponencia ni refleja su criterio. De esta manera, el contenido de este capítulo es responsabilidad única y exclusiva del equipo técnico del PEN y es sólo atribuible a éste.

Capítulo 8

Evolución del nombramiento de magistrados de la Corte Suprema de Justicia

8

Síntesis de hallazgos y desafíos

La evolución del sistema de nombramiento de magistrados ha ido cambiando el perfil de estos funcionarios a lo largo del tiempo. Los efectos son más visibles desde 2003, cuando en la Asamblea Legislativa –encargada de este proceso– se introdujo el mecanismo de elección por mayoría calificada (38 votos); ese hecho, en combinación con el escenario multipartidista que impera en el Congreso en la actualidad, hace más difícil lograr acuerdos, en especial cuando las bancadas mayoritarias difieren en sus preferencias, o cuando internamente las fracciones no están cohesionadas. El apoyo a uno u otro candidato varía de acuerdo con la ideología de cada partido y los cambios en el contexto (por ejemplo, en la agenda de temas o leyes pendientes de un dictamen de la Sala Constitucional), factores que inciden, sobre todo, en la duración de los procesos, los cuales se han alargado bastante a partir de la segunda mitad de la década de 2000.

La regla de elección por mayoría calificada no explica por sí sola la dificultad para hacer nuevos nombramientos y el cambio en el perfil de las y los magistrados. Ese mecanismo se venía aplicando desde 1989 para designar a los miembros de la Sala Constitucional y el cometido se lograba en plazos más cortos. Los hallazgos de este capítulo sugieren que la combinación del método de elección, el multipartidismo y la creación de la Comisión Permanente Especial de Nombramientos promueve la escogencia de magistrados sin vínculos claros con partidos políticos y con mejores atestados, así como una

mayor representación femenina.

El establecimiento de la citada Comisión ha traído publicidad a un proceso que antes pasaba desapercibido y ha abierto una ventana de mayores oportunidades a la comunidad de juristas interesados en acceder a una magistratura. Esas oportunidades aumentan cuando los procesos son difundidos por los medios de comunicación, aunque ciertamente continúa la práctica del cabildeo de los candidatos con los diputados. Al mismo tiempo, sin embargo, los cambios en la metodología de la Comisión son reflejo de acomodos, negociaciones y de las dificultades que tienen los partidos para alcanzar acuerdos.

Finalmente, el método de elección por mayoría calificada y la evaluación de atestados, en principio, contribuyen a garantizar la independencia del Poder Judicial. Los magistrados no le deben su escogencia a un partido específico, sino a un consenso partidario. Sin embargo, la estabilidad laboral que acompaña este sistema de nombramiento se convierte en el principal incentivo para la autonomía de los jueces superiores. Una vez electos los magistrados es difícil removerlos, aun cuando las opiniones en la Asamblea Legislativa estén muy divididas. Esta garantía de cuasi inamovilidad minimiza las presiones para fallar a favor de alguna fuerza política, de la cual dependería el cargo. Este aspecto se ha estudiado sobre todo a partir del comportamiento de los magistrados de la Sala Constitucional (Wilson et al., 2004; Wilson y Rodríguez, 2006).

Aporte del capítulo

Este capítulo estudia cuáles son y cómo han evolucionado en los últimos años los mecanismos de nombramiento de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y hasta qué punto contribuyeron a garantizar la independencia del Poder Judicial durante el período 1990-2013. Para ello se analiza el desarrollo de los distintos modelos de elección, el contexto en que se dieron las reformas efectuadas y cómo se ha ido modificando el proceso según la metodología empleada por la Asamblea Legislativa: su duración, la cantidad de rondas de votación y el tratamiento dado a las reelecciones. Posteriormente se exploran los efectos de las reformas en el perfil de los magistrados electos, a partir de indicadores como experiencia en cargos políticos, antecedentes políticos familiares, trayectoria judicial y estudios.

El tema de la selección de magistrados es medular en el debate sobre la independencia judicial. Este capítulo complementa el recorrido histórico presentado en el capítulo 2 con una perspectiva jurídica más reciente, y a la vez incorpora técnicas de la Ciencia Política que permiten observar y comprender los distintos mecanismos de nombramiento y sus efectos en la independencia del sistema de administración de justicia.

Esta investigación también innova en la recolección de datos para el análisis sobre nombramientos de magistrados en tanto, en la medida de lo posible, combinó información que incluyó hojas de vida, cobertura periodística, entrevistas a actores clave y una revisión exhaustiva de actas legislativas. Complementariamente se construyó una base de datos con los datos biográficos de las y los magistrados.

Hallazgos relevantes

- Después de la reforma constitucional de 2003, los procesos de nombramiento son cada vez más prolongados. Los plazos más largos han sido de 670 y 542 días (vacantes de la Sala Constitucional y la Sala Segunda, respectivamente).
- Solo dos de los dieciocho nombramientos de magistrados que se realizaron entre 2000 y 2013 fueron de abogados que no trabajaban en ese momento o no habían trabajado antes en el Poder Judicial.
- De los dieciocho nombramientos del período 2000-2013, siete recayeron en mujeres, en contraste con la década de los noventa, cuando solo una de las once designaciones efectuadas correspondió a una mujer.
- Las votaciones más altas en contra de la reelección de un magistrado corresponden a la Sala Constitucional.

CAPÍTULO 8

Evolución del nombramiento de magistrados de la Corte Suprema de Justicia

► Índice sumario

I. JUSTIFICACIÓN **II. CONCEPTOS BÁSICOS** 1. Independencia judicial 2. Modelos de nombramiento de magistrados 3. Modelos delegativos y modelos históricos **III. CONTEXTO** 1. El diseño constitucional vigente: la Constitución de 1949 y el Reglamento de la Asamblea Legislativa a. La Comisión Permanente Especial de Nombramientos 2. Evolución de los mecanismos de selección: el endurecimiento del proceso a. Distintas propuestas de reforma durante la década de 1990 b. Factores determinantes para el cambio **IV. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN** 1. El efecto de los cambios institucionales en la elección de magistrados a. Cambios en la metodología de la Comisión de Nombramientos b. La prolongación de los procesos de nombramiento c. El tránsito de perfiles políticos a perfiles profesionales con carrera judicial d. La no reelección de magistrados como excepción a la regla 2. El controversial sistema de nombramiento de magistrados suplentes 3. Percepción de los actores sobre las reformas al proceso de selección a. Votación calificada fue un cambio positivo b. Influencia de grupos de interés en los nombramientos c. Posibles espacios de reforma **V. METODOLOGÍA** 1. Recolección de datos 2. Sistematización de datos 3. Agenda de investigación

Justificación

La separación de poderes es uno de los principios fundacionales de las democracias presidencialistas contemporáneas (Samuels y Shugart, 2010; Shugart y Mainwaring, 1997). Este principio, a su vez, se basa en el ideal de generar un sistema de pesos y contrapesos entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, delimitando las funciones específicas de cada uno de ellos a fin de evitar la concentración y el potencial abuso del poder, así como facilitar el control horizontal entre las tres ramas (Montesquieu, 1906; Madison, 2001). El grado en que estos principios se cumplen en la realidad es una pregunta ampliamente investigada por las Ciencias Sociales.

Desde esta perspectiva es deseable que el sistema judicial tenga independencia, en tanto es el llamado a ejercer el control de legalidad y frenar los eventuales abusos

de los demás poderes. Como señalan Ferejohn y Charles (2007), la ciudadanía es amparada por un Estado de derecho en el cual, idealmente, los jueces se encargan de interpretar la ley sin arbitrariedades. Tal objetivo a veces requiere controlar que las leyes emanadas del sistema político se ajusten al ordenamiento jurídico. Esto impone límites al ejercicio del poder desde las ramas ejecutiva y legislativa, lo cual puede generar la tentación de influenciar las decisiones del Poder Judicial.

De acuerdo con Cascante (2014), el tema de la selección de jueces solo ha sido analizado desde una perspectiva jurídica. En particular, para el período que abarca el presente trabajo (1990-2013) no se encontraron autores que hayan investigado de modo sistemático la influencia de la política en el nombramiento de los magistrados de

la Corte Suprema de Justicia. Sí han quedado registradas opiniones¹ que no cuestionan la independencia política de los magistrados, sino el método de elección, el cual, a principios de la década de 2000, se describía como un acuerdo informal entre los partidos Liberación Nacional (PLN) y Unidad Social Cristiana (PUSC) para distribuirse de manera alternada los puestos que iban quedando vacantes. Sin embargo, hasta el momento no existen estudios que den sustento a tales criterios, es decir, que contrasten datos de distintas fuentes, como por ejemplo la nómina de los magistrados electos en ese período, la votación obtenida en cada caso y la conformación del Congreso.

Cabe destacar que el tema de la independencia judicial fue estudiado por el Programa Estado de la Nación en su *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia*. Para ello sus investigadores llevaron a cabo un grupo focal con abogados, jueces y un magistrado, quienes afirmaron que “los magistrados son electos por la clase política; por eso deben buscar el apoyo de los diversos grupos presentes en la Asamblea Legislativa y, de ser nombrados, mantienen nexos que les impiden actuar independientemente cuando determinados intereses están en juego” (PEN, 2001b). Pese a las críticas, en aquel momento no se encontraron denuncias por esta razón.

La evidencia obtenida de fuentes secundarias, además de entrevistas realizadas a magistrados, ex magistrados y candidatos a la magistratura, confirman que antes de la creación de la Comisión Permanente Especial de Nombramientos y de las reformas constitucionales de 2003 los magistrados se elegían con criterios políticos. Sería aventurado concluir que todas las designaciones se hicieron de esa forma, sin tomar en cuenta las cualidades de las y los candidatos como juristas. No obstante, la existencia de un sistema bipartidista y un método de elección que, salvo en el caso de la Sala Constitucional, se definía por mayoría simple (29 votos), brindaban las condiciones propicias para nombramientos de tipo político-partidario. Empero, los análisis sobre lo que ha pasado después de las reformas constitucionales y la creación de la Comisión son, hasta donde se tiene conocimiento, inexistentes.

Conceptos básicos

Independencia judicial

Para los efectos de este capítulo interesa destacar uno de los elementos centrales de la independencia judicial:

la forma de escoger a los jueces, quienes deben ser autónomos con respecto a la persona o institución que los nombró, para poder emitir sentencias neutrales, legítimas y de alta calidad (Garoupa y Ginsburg, 2008). Este aspecto se refiere a la independencia judicial “externa”, esto es, a la relación del Poder Judicial con otros actores del sistema político. A mayor influencia de esos otros actores sobre la selección del personal, los casos por atender y las decisiones administrativas, menor independencia posee el sistema. Desde esta óptica, la rama judicial es autónoma en tanto dependa de ella misma y no de otros poderes, aun cuando esa independencia es relativa y no implica una separación pura, ni tampoco una excepción del principio de rendición de cuentas (estos conceptos se desarrollan con amplitud en el capítulo 1).

Modelos de nombramiento de magistrados

En perspectiva histórica, durante los debates de los constituyentes estadounidenses, Alexander Hamilton (1755-1804) planteó la tesis de que los jueces de la Suprema Corte debían ser nombrados en forma vitalicia por el Presidente y luego ratificados por el Senado (Epstein et al., 2001). El objetivo –compartido por otros federalistas– era que, de esa manera, los jueces no se vieran condicionados por la amenaza de no reelección o de sustitución durante el ejercicio de sus cargos, en caso de entrar en conflicto con las ramas ejecutiva o legislativa (Ferejohn, 1999).

A la designación por el presidente se pueden agregar otros cuatro modelos: i) el de herencia napoleónica, en el cual son los legisladores quienes seleccionan a los jueces, ii) el nombramiento por parte de un consejo supremo, como sucede en la mayoría de los países europeos, iii) un híbrido de los dos anteriores, en el que el nombramiento es realizado en forma conjunta por los legisladores y un consejo que puede estar constituido por miembros del Poder Judicial, pero también por representantes de organizaciones de la sociedad civil y iv) el sistema en que los mismos magistrados escogen a sus sucesores. En época reciente ha surgido, además, un modelo que incorpora a la ciudadanía en el proceso, como sucede en Bolivia y en algunas cortes estatales de Estados Unidos.

A través de su historia, las naciones de América Latina han adoptado modelos que, con diferentes matices, incorporan elementos de todos estos sistemas de nombramiento de magistrados (Ríos y Pozas, 2010; Lara-Borges et al., 2012). Evidentemente, las variaciones

¹ Por ejemplo, Vargas (2009) aborda este tema desde el punto de vista del Derecho comparado y sugiere que el sistema de elección de magistrados en Costa Rica amenaza con “politizar la justicia”. Su evidencia empírica proviene de una fuente secundaria (Campos, 2001) que al momento de redactarse este Informe no se había podido localizar. Si se puede inferir que el documento original se fundamenta en el análisis de artículos de prensa, los cuales son un valioso medio de información pero deben ser complementados con otras fuentes.

dependen de factores culturales, políticos, históricos, económicos, entre otros, pero también de la estructura constitucional de cada país².

De acuerdo con Epstein et al. (2001), dos criterios sirven para evaluar los aspectos *de iure* tendientes a garantizar la independencia judicial en estos modelos: la profesionalización de la magistratura y su independencia política. El primer punto refiere a los requisitos que deben cumplir los aspirantes a ocupar una magistratura, como la edad, la nacionalidad y la formación académica, y si estos han sido establecidos formalmente o dejados a la discrecionalidad de los seleccionadores. Por su parte, la independencia política se manifiesta en los márgenes de autonomía que tenga el sistema judicial con respecto a otros poderes. Ya se han mencionado en este Informe los aspectos clave de la independencia externa (capítulo 2), como la asignación presupuestaria y –el tema de este capítulo– el modelo de selección de magistrados y la claridad de las reglas establecidas para ello.

Modelos delegativos y modelos históricos

Se han propuesto teorías que contribuyen a explicar por qué cambian los sistemas de elección de magistrados y qué se puede esperar del comportamiento de los diputados y los partidos a la hora de elegirlos. Siguiendo a Helmke y Rosenbluth (2009) y Ferejohn (1999), los distintos enfoques han dado lugar a dos tipos de modelos: delegativos e históricos.

En términos simples, los modelos delegativos se basan en el supuesto de que los políticos tienen motivos para delegar poder de decisión en el sistema de administración de justicia (Helmke y Rosenbluth, 2009). Las razones para promover un Poder Judicial imparcial pueden ser muy diversas, pero básicamente se concentran en dos grandes grupos: seguridad jurídica y estabilidad económica³. En concreto, para el Poder Legislativo esa imparcialidad garantiza una mayor exigibilidad de las normas que emanan de su seno y la aplicación de los principios democráticos de la dinámica parlamentaria, y para el Poder Ejecutivo implica que la vigilancia de la burocracia estatal y algunas decisiones controversiales se trasladan a los jueces (Helmke y Staton, 2009).

En la mayoría de los casos estas motivaciones se han planteado con pretensiones de validez universal; de allí que Helmke y Rosenbluth las llamen “explicaciones ahistóricas”. Sin embargo, quienes delegan poder no siempre lo hacen por mero cálculo racional de medios y fines. El contexto es variable y a menudo quienes emprenden la tarea de hacer reformas al sistema judicial encuentran su motivación precisamente en las condiciones cambiantes del entorno. Por ello, el modelo delegativo debe ser complementado con el modelo histórico. Las variables de contexto e históricas, como plantea Ferejohn (1999), no necesariamente contradicen las propuestas delegativas. Más bien, a veces, pueden fortalecerlas, ya que las creencias y los valores de una época determinada contribuyen a orientar la toma de decisiones del período en que se crean las instituciones (Thelen, 1999).

Contexto

El diseño constitucional vigente: la Constitución de 1949 y el Reglamento de la Asamblea Legislativa

Los artículos 157 a 164 de la Constitución Política definen los criterios de evaluación y el procedimiento para la elección de magistrados en Costa Rica. Ese diseño establece que la Asamblea Legislativa es la encargada de nombrar a estos funcionarios, quienes deberán cumplir los siguientes requisitos:

- Ser costarricense por nacimiento, o por naturalización con domicilio en el país no menor de diez años. Sin embargo, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia deberá ser costarricense por nacimiento.
- Ser ciudadano en ejercicio.
- Ser del estado seglar.
- Ser mayor de 35 años.
- Poseer el título de abogado, expedido o legalmente reconocido en Costa Rica, y haber ejercido la profesión durante al menos diez años, salvo que se tratara

2 Pásara y Feoli (2011) elaboraron un estudio comparativo de los sistemas de nombramiento de magistrados en Latinoamérica e identificaron cinco aspectos que varían en cada país: quién propone, quién designa, quién ratifica, el plazo del nombramiento y quién regula el proceso disciplinario. En los anexos de la ponencia de Muñoz (2014) se presentan las variables propuestas por los autores con datos actualizados para Costa Rica.

3 Hay dos factores asociados al modelo delegativo que contribuyen a explicar la reforma y posterior comportamiento en la elección de magistrados: compromisos creíbles y fragmentación política. Sobre los primeros, North y Weingast (1989) plantean que la adopción de sistemas de nombramiento que garanticen la independencia de los magistrados es una forma de generar confianza en los inversionistas, en el sentido de que el sistema político no intervendrá el mercado mediante decisiones jurídicas. En cuanto a la fragmentación política, de acuerdo con Ferejohn (1999), en un sistema bipartidista, el partido en el gobierno no se sentirá tentado a reformar el sistema vigente para que su rival busque cambiar lo hecho durante su administración. Por lo tanto, proveerá un cierto grado de estabilidad judicial, de tal modo que sus decisiones políticas no sean fácilmente modificadas en el gobierno de otra agrupación. Según este enfoque, cuanto más fragmentado esté un sistema de partidos, mayor será la independencia de la Corte y menores las amenazas para cambiar el mecanismo de elección de magistrados (Ferejohn y Charles, 2007).

de funcionarios con una práctica judicial no menor de cinco años⁴.

En junio de 2003, mediante la Ley 8365 se hizo una reforma para estipular que, en adelante, todos los magistrados serían elegidos “por un período de ocho años y por los votos de dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa”. Anteriormente se había interpretado que para estos efectos bastaba con una mayoría absoluta (la mitad más uno de los votos), pese a que desde 1989 la Ley de la Jurisdicción Constitucional estableció el requisito de mayoría calificada para el nombramiento de los jueces de la Sala Constitucional. El mecanismo de reelección no cambió, de modo que los magistrados se mantienen en sus cargos a menos que 38 diputados acuerden no reelegirlos⁵.

La reforma de 2003 también incluyó otras disposiciones. En primer lugar, se incorporó un enfoque de valoración del trabajo, de alcance general, que sugiere que los diputados evaluarán el desempeño y la eficacia de los magistrados que pretenden su reelección. En segundo lugar, se precisaron los plazos con que cuentan los diputados para realizar los nombramientos, ya que este tema, en la práctica, fue interpretado de distintas formas tanto por la Corte Suprema de Justicia como por la Presidencia del Directorio Legislativo. A partir de la reforma, el artículo 163 señala: “la elección y reposición de los Magistrados de

la Corte Suprema de Justicia, se harán dentro de los treinta días naturales posteriores al vencimiento del período respectivo o de la fecha en que se comuniqué que ha ocurrido una vacante”. Por último se estipuló que “las vacantes serán llenadas para períodos completos de ocho años”.

Por su parte, el Reglamento de la Asamblea Legislativa también contiene disposiciones relativas a la selección de magistrados (artículos 201 y 202), como la dinámica de la votación requerida para efectuar los nombramientos o el procedimiento que se debe a seguir en caso de que ningún candidato alcance la mayoría absoluta.

La Comisión Permanente Especial de Nombramientos

En noviembre de 1999 la Asamblea Legislativa aprobó una reforma al artículo 85 de su Reglamento,

mediante la cual se creó la Comisión Permanente Especial de Nombramientos (CPEN), como instancia encargada de “analizar, para rendir un informe, los nombramientos que el Plenario le remita, así como la solicitud de ratificación de los nombramientos efectuados por el Poder Ejecutivo, cuando corresponda”. Esta Comisión inició funciones en el año 2000, con la reelección del magistrado Arguedas Ramírez.

La CPEN se activa para los procesos de selección de altos jerarcas cuya designación es potestad de la Asamblea Legislativa, entre ellos las y los magistrados propietarios y suplentes de la Corte Suprema de Justicia y las máximas autoridades de la Contraloría y Subcontraloría General de la República, la Defensoría y la Defensoría Adjunta de los Habitantes, además de las propuestas del Poder Ejecutivo para ratificar algunos nombramientos. Los miembros de la CPEN, al igual que los de las demás comisiones permanentes ordinarias, son designados por el Presidente del Congreso, con base en el diálogo y el interés manifestado por las distintas bancadas (Arias, 2009).

Para iniciar su labor, la Comisión publica un aviso en los periódicos de mayor circulación nacional, convocando a los interesados a presentar sus atestados, y al terminar el proceso remite al Plenario Legislativo un informe no vinculante, con una recomendación de candidatos a ocupar la magistratura vacante. Como se verá más adelante, los métodos que se utilizan para evaluar a los postulantes han variado a través de los años. Hasta 2011 se usaba una tabla de atestados, que también ha cambiado con el tiempo.

Evolución de los mecanismos de selección: el endurecimiento del proceso

Distintas propuestas de reforma durante la década de 1990

En la década de 1990 se presentaron tres proyectos de reforma constitucional para cambiar el mecanismo de elección de magistrados: el expediente 10.952, introducido el 26 de junio de 1990, por el diputado Rodríguez Echeverría del PUSC, el expediente 12.252, iniciado el 5 de junio de 1995 por el diputado Coto Molina del PLN y el expediente 13.617, presentado el 17 de agosto de 1999, por el diputado Merino del Río del Partido Fuerza Democrática.

El antecedente inmediato de estas propuestas es una serie de casos de tráfico de drogas denunciados en

PARA MÁS
INFORMACIÓN SOBRE

COMISIONES LEGISLATIVAS Y NOMBRAMIENTOS

véase Arias, 2009, en
www.estadonacion.or.cr

⁴ También se estableció que los magistrados, antes de tomar posesión del cargo, deben rendir la garantía que establezca la ley. Este inciso fue reformado por la Ley 2026, del 15 de junio de 1956.

⁵ Hasta junio de 2003, el artículo 158 constitucional se leía: “Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán electos y se considerarán reelegidos para períodos iguales, salvo que en votación no menor de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa se acuerde lo contrario.”

el segundo lustro de la década de los ochenta, sobre los cuales los medios de comunicación desplegaron amplia cobertura por involucrar a figuras de la política nacional (Muñoz, 1999). En la Asamblea Legislativa del período 1986-1990 se conformó una comisión especial encargada de investigar las actividades del narcotráfico en el país. Este tema caldeó los ánimos de los partidos políticos de cara a las elecciones de febrero de 1990, ya que varios personajes importantes, entre ellos candidatos presidenciales y ex presidentes, fueron acusados de recibir financiamiento proveniente del crimen organizado.

En el proceso también se vinculó a varios magistrados con actividades del narcotráfico, pero en ningún caso se pudo comprobar relación ilícita (Villalobos, 2001; Vizcaíno, 2009; Muñoz, 1999). De hecho, fue la Comisión de Narcotráfico la que, antes de finalizar su período en 1990, redactó un proyecto de reforma a los artículos 157 y 158 de la Constitución Política, para cambiar el mecanismo de elección de magistrados. El proyecto del diputado Rodríguez Echeverría (expediente 10.952) presentado en el siguiente período legislativo, retomó en gran medida aquella propuesta.

La única coincidencia entre los tres proyectos de ley era la regla de decisión: se sugirió que el mecanismo para la elección de magistrados de las salas Primera, Segunda y Tercera pasara de mayoría simple a mayoría calificada. Aparte de eso, los tres propusieron integrar una comisión de nombramientos, pero con distintos criterios sobre su integración y alcances. La iniciativa de 1990 (expediente 10.952) planteaba que, en el mes de mayo de cada año, la Corte Suprema de Justicia, el Poder Ejecutivo y el Colegio de Abogados remitirían al Congreso sendas listas de potenciales candidatos a magistrados. Cada vez que quedara una vacante, una comisión legislativa evaluaría a todos esos candidatos y haría una recomendación al Plenario, la cual no sería vinculante.

Como se dijo, los proyectos introducidos en 1995 y 1999 (expedientes 12.252 y 13.617, respectivamente) también sugerían crear una comisión. En el primer caso, ese órgano estaría integrado por un miembro del Colegio de Abogados y por diputados de cada uno de los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa. En el segundo se planteó que la comisión sería tripartita: un delegado de la Corte Suprema de Justicia, uno del Colegio de Abogados y el legislador de mayor edad que tuviera título de abogado. A diferencia de lo propuesto en el expediente 10.952, los informes de la comisión serían vinculantes, es decir, el nuevo magistrado debería salir de la lista de recomendados por ese comité.

Pese a estas iniciativas, no fue sino hasta inicios de la década de 2000 que se modificó el sistema de nombramiento. Es importante tomar en cuenta que la creación de la CPEN y las reformas a los artículos 158 y 163, referidos a la mayoría calificada y los plazos, tienen antecedentes en los métodos adoptados para elegir a los magistrados de la Sala Constitucional (por mayoría calificada desde la creación de ese tribunal en 1989) y al Defensor de los Habitantes (mediante una comisión especial que revisa los atestados de las y los candidatos al puesto, procedimiento establecido desde la fundación de esa entidad, en 1992).

Factores determinantes para el cambio

Como se ha dicho, en 1989, con la creación de la Sala Constitucional se implementó el mecanismo de mayoría calificada para elegir a los miembros de ese tribunal, que después fue el modelo adoptado para designar a los magistrados de las demás salas. Esa decisión fue impulsada sobre todo por los diputados de partidos minoritarios, que buscaban tener mayor participación en el nombramiento de los magistrados, y fue respaldada por las principales fracciones entonces representadas en la Asamblea Legislativa (Rodríguez, 2009).

La fragmentación partidaria, y en concreto el debilitamiento del bipartidismo⁶, contribuyen a explicar el cambio en el sistema de elección de magistrados. La creación de la CEPN fue una de varias reformas que, entre otras cosas, pretendían instaurar un mecanismo de “vía rápida” para el trámite de cierto tipo de proyectos y la reducción del tiempo de uso de la palabra en el Plenario Legislativo (Venegas, 1999a y 1999b).

La CPEN se creó por reforma reglamentaria, pues se consideró que no requería aprobación constitucional. En principio se buscaba que esa instancia trajera más objetividad y transparencia al proceso de elección, evitando la injerencia política (Arroyo, 2002). Además, el requisito de votación por mayoría calificada limitaría aun más la probabilidad de que el candidato seleccionado tuviera vínculos políticos evidentes, ya que los acuerdos entre partidos serían más difíciles si ninguna fracción por sí sola podía reunir los 38 votos necesarios para la designación. Esta propuesta fue la que más apoyo obtuvo entre las distintas bancadas. En teoría, un candidato de consenso sería políticamente más independiente de los partidos (“Exposición de motivos”, expediente 13.617). Sin embargo, en aquel momento no se alcanzaron acuerdos para cambiar los mecanismos de reelección y destitución de magistrados.

6 Entre 1982 y 1998 en Costa Rica imperó un sistema bipartidista. Antes de ese período el escenario político era dominado por el PLN y las fuerzas antilibercionistas, es decir, “la política costarricense se convirtió en un duelo entre el PLN y la ‘oposición’” (PEN, 2001a y 2001b). Sin embargo, en 1994 el partido vencedor de las elecciones presidenciales, el PLN, no consiguió el número de diputados suficiente para tomar decisiones por mayoría simple. Este panorama se repitió en 1998, en los comicios que ganó el PUSC. Además, en ese proceso el abstencionismo electoral alcanzó un 30%, el más alto registrado desde 1958 (Sánchez, 2007).

La Comisión Especial encargada de estudiar las reformas consideró la posibilidad de exigir una mayoría calificada para la reelección de un magistrado, pero prevaleció el criterio de que eso sería una amenaza para la independencia judicial y, por tanto, se respetó lo estipulado en la Constitución de 1949, es decir, la reelección automática salvo que una mayoría calificada de diputados vote por la remoción (Comisión Especial para Estudiar la Reforma a los artículos 158 y 163 de la Constitución Política, expediente 13.617, actas 1 y 2).

Al comparar los nombramientos de integrantes de la Sala Constitucional anteriores a 2004, es fácil concluir que la fragmentación partidaria en la Asamblea Legislativa, en combinación con el mecanismo de mayoría calificada, contribuye a explicar la dilatación en el tiempo que les toma a los diputados elegir magistrados. En otras palabras, el requerimiento de contar con 38 votos, por sí solo, no explica la dificultad para lograr acuerdos. En este sentido cabe recordar que, desde 2002, a las preferencias del PLN y el PUSC se sumaron las de los diputados del Partido Acción Ciudadana (PAC) y el Movimiento Libertario (ML), agrupaciones que empezaron a obtener más escaños legislativos a partir de las elecciones de aquel año (Venegas, 2004; Ramírez, 2004).

Como plantean Helmke y Rosenbluth (2009), difícilmente las teorías propuestas pueden explicar con un alto grado de certeza por qué se adoptan unos sistemas de independencia judicial en lugar de otros. No obstante, en el caso costarricense las reformas al sistema de

elección de magistrados coinciden con el debilitamiento del sistema bipartidista, la adopción de políticas de mercado que en forma paralela promueven el fortalecimiento del Estado de derecho –incluida la independencia judicial– y eventos históricos que marcaron el rumbo de las instituciones. Entonces, una explicación de los procesos de reforma llevados a cabo en el país debe considerar al menos esos tres factores.

PARA MÁS
INFORMACIÓN SOBRE

CAMBIOS METODOLÓGICOS DE LA COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL DE NOMBRAMIENTOS

véase Muñoz, 2014, en
www.estadonacion.or.cr

se utilizó desde que se estableció esa instancia, en 1999, hasta la aprobación de las reformas constitucionales de 2003. El último es el método resultante de la combinación de la CPEN y el mecanismo de mayoría calificada que se introdujo por primera vez en 1989 para la Sala Constitucional, luego se exigió para todas las salas y se sigue empleando en la actualidad. Dado que el objetivo de este capítulo es estudiar el funcionamiento del modelo de nombramientos a partir de la creación de la CPEN y las reformas de 2003, en las secciones siguientes se analizará:

- el trabajo de la CPEN y las cualidades de magistrados que se elige,
- el impacto de las reformas constitucionales de 2003,
- la reelección y los mecanismos de rendición de cuentas y
- la visión de actores clave acerca del mecanismo de elección de magistrados suplentes y sus recomendaciones.

Cambios en la metodología de la Comisión de Nombramientos

La CPEN ha variado su metodología a lo largo de trece años, durante los cuales ha evaluado candidatos en dieciocho procesos de selección de nuevos magistrados propietarios. La primera vez que hizo una recomendación fue para dos puestos de la Sala Primera, los cuales fueron llenados el 18 de abril de 2001. El trámite de nombramiento inició el 15 de marzo de ese año, cuando la Secretaría del Directorio leyó la comunicación enviada por la Corte Plena, en la cual se señalaba que desde el 23 de febrero anterior habían quedado dos plazas vacantes. Cuando el Directorio remitió el asunto a la Comisión, sus miembros interpretaron que, al estar vacantes las plazas desde el 23 de febrero, de conformidad con el artículo 163 de la Constitución tendrían que dictaminar en un plazo máximo de una semana. Por ese motivo, la CPEN no realizó ningún tipo de escrutinio sobre los diecinueve aspirantes al cargo, sino que envió los expedientes completos al Plenario (CPEN, Acta de la Sesión Extraordinaria 25, celebrada el 22 de marzo de 2001).

Después de esa primera experiencia se comenzó a afinar una metodología. Al principio se revisaban los atesados de todos los postulantes, sin asignarles puntajes. Solo una vez la CPEN recomendó al Plenario un único candidato de consenso (el magistrado Armijo Sancho, nombrado en abril de 2002 para llenar la vacante que, por fallecimiento, había dejado el magistrado Piza Escalante en la Sala Constitucional). Con excepción de ese

Resultados de la investigación

El efecto de los cambios institucionales en la elección de magistrados

Entre 1990 y 2013 en Costa Rica existieron tres métodos para la elección de magistrados: mayoría absoluta sin evaluación, mayoría absoluta con evaluación y mayoría calificada con evaluación. El primero era el que se aplicaba antes de la creación de la CPEN y el segundo

caso, en los demás nombramientos realizados entre septiembre de 2001 y junio de 2011 se utilizó una metodología de evaluación de atestados y asignación de puntajes que podía variar en cada proceso, según lo decidiera la Comisión; por ejemplo, podía restarle puntos a los grados académicos y aumentar los de las publicaciones. Algunas veces también se aplicaba un extenso cuestionario elaborado por los diputados, que los candidatos debían completar.

En 2013, para la elección de magistrados de la Sala Constitucional, ya la CPEN había desechado el mecanismo de evaluación de atestados. Antes de esa decisión, en ese mismo año, un voto del mismo tribunal constitucional anuló un reglamento elaborado por la Corte Suprema, que pretendía evaluar a los candidatos a magistrados suplentes, de manera similar a como lo hacía la CPEN en la Asamblea Legislativa. Entre otras razones, la Sala argumentó que los requisitos para acceder a una magistratura están definidos en el artículo 159 de la Constitución Política, por lo que el citado reglamento reñía con los derechos allí establecidos (González, 2013). Recuérdese que los informes de la CPEN no son vinculantes.

Otro aspecto que también ha variado es el de las entrevistas, aunque en la mayoría de los procesos se ha optado por recibir en audiencia a todos los candidatos. Además, a partir de los nombramientos realizados en agosto de 2002 se buscó incorporar la equidad de género en la evaluación⁷, un tema que ya había sido discutido en el seno de la CPEN y, principalmente, en el Plenario (véase por ejemplo, el acta de la Sesión Plenaria 159, del 17 de abril de 2001).

Sobre el tema de la evaluación hay distintas posiciones. Cuando se habla de evaluación de atestados, los legisladores suelen otorgar los mayores puntajes a los grados académicos obtenidos, las publicaciones de libros y de artículos en revistas especializadas, así como la docencia. Varias de las personas entrevistadas para este trabajo coincidieron en que al dar preponderancia a los atestados se perjudica a las mujeres, porque ellas tienen que conciliar trabajo, estudio y atención de sus familias, lo que limita sus posibilidades de obtener grados académicos, publicar e impartir clases. Por otra parte, algunos sostienen que tener más atestados no necesariamente garantiza la calidad del trabajo. Algunos diputados también consideran que al asignarse mayor puntaje a los atestados se resta valor a otros atributos que podrían ser más importantes y ser mejor valorados mediante entrevistas.

Solo en dos ocasiones la Asamblea Legislativa ha escogido un magistrado que no integraba la lista de recomendados por la Comisión, en ambos casos para elegir miembros de la Sala Constitucional: el magistrado Cruz Castro en 2004 y el magistrado Salazar Alvarado en 2013 (cuadro 8.1).

El número de postulantes ha crecido con los años, especialmente en lo que va de la década de 2010. Uno de los ex candidatos consultados, quien ha participado en el proceso en varias ocasiones, comentó que debido a que en años recientes la CPEN ha decidido recibir en audiencia a todos los aspirantes, y dado que el número de estos es creciente, la calidad de las entrevistas ha disminuido. En sus palabras, en uno de los tres últimos procesos en que postuló su nombre: “la Comisión hizo un esfuerzo maratónico para entrevistar a todos los candidatos (...) A mí me correspondió casi de último un día viernes. Ninguno de los diputados me hizo preguntas. Tal vez uno estaba poniendo atención a lo que yo decía. Unos se veían cansados y otros distraídos”.

En cuanto al número de veces que un magistrado se postuló antes de obtener el puesto (variable incluida en el cuadro 8.1), de acuerdo con una de las personas entrevistadas, al hacer cabildeo entre los diputados algunos de ellos le manifestaron que “todavía no era su turno”, pero que siguiera participando y dándose a conocer. Esto da una idea de la dinámica entre los partidos y los candidatos, además de la posible existencia de una costumbre: elegir a personas que hayan aspirado al cargo en más de una ocasión. Como se observa, en nueve de los quince nombramientos sobre los que se tienen registros, los candidatos electos habían participado al menos una vez en un proceso anterior. Este es un tema que amerita mayor exploración cualitativa.

Por último cabe destacar las variaciones que se han dado en el número de candidatos que la CPEN recomienda al Plenario (cuadro 8.1). En años recientes se ha abandonado la práctica de presentar una terna con los postulantes mejor calificados, y la lista sugerida se ha ampliado en ocasiones hasta a diez personas. De acuerdo con un asesor de la actual CPEN, por un lado, se eliminaron algunos requisitos de la metodología original de la Comisión y ahora las convocatorias se realizan únicamente con base en lo que establece el artículo 159 de la Constitución, lo cual ha dado mayor apertura a los procesos. Por otro lado, al ampliar de facto a una nómina de diez candidatos se busca tener más opciones que puedan ser atractivas para los distintos partidos representados

⁷ La manera de incorporar la equidad de género ha variado según las distintas metodologías que ha adoptado la CPEN. Usualmente se ha considerado la variable de “experiencia laboral progresiva” y si los dos candidatos mejor calificados son del mismo sexo, se incluye en la lista de personas recomendadas al siguiente mejor calificado del otro sexo (véase Muñoz, 2014, anexo 2).

► Cuadro 8.1

Indicadores seleccionados del trabajo de la Comisión Permanente Especial de Nombramientos

Fecha de nombramiento	Sala	Postulantes que presentaron atestados	Candidatos recomendados al Plenario	¿Magistrada o magistrado electo integró la lista de recomendados por la CPEN?	Magistrado electo concursó anteriormente
18 de abril de 2001	Primera	19	19	Sí	Sin información
3 de septiembre de 2001	Tercera	17	5	Sí	Referencia ^{a/}
14 de febrero de 2002	Constitucional	18	1	Sí	1
22 de agosto de 2002	Constitucional	21	3	Sí	0
17 de septiembre de 2002	Segunda	12	3	Sí	0
12 de diciembre de 2002	Primera	22	4	Sí	0
	Segunda	15	4	Sí	0
19 de febrero de 2003	Primera	14	4	Sí	1
14 de octubre de 2004	Constitucional	17	4	No	2
21 de abril de 2005	Tercera	21	5	Sí	2
8 de enero de 2007	Tercera	11	3	Sí	1
2 de abril de 2009	Segunda	14	3	Sí	0
16 de noviembre de 2009	Constitucional	17	7	Sí	1
9 de septiembre de 2010	Tercera	16	10	Sí	3
23 de junio de 2011	Constitucional	26	10	Sí	2
2 de diciembre de 2013	Constitucional	40	10	Sí	1
4 de diciembre de 2013	Constitucional	46	10	No	0

a/ La CPEN no rindió informe para los dos nombramientos efectuados el 18 de abril de 2001, de modo que no existe una lista de los candidatos que presentaron atestados en esos procesos; no obstante, en las actas del Plenario se menciona el número de postulantes. Por este motivo, el indicador que se utiliza son las listas de candidatos reportadas en los dictámenes de la CPEN desde que estos empezaron a elaborarse sistemáticamente; el primero de ellos, que se usó como referencia, se emitió el 21 de agosto de 2001, antes del nombramiento del 3 de septiembre de ese año. El indicador no muestra los resultados de eventos previos a la fecha de referencia.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa.

en la Asamblea, de tal forma que la persona que resulte elegida sea parte de la lista recomendada por la CPEN.

La prolongación de los procesos de nombramiento

Las reformas constitucionales aprobadas en 2003 coinciden con el fin del bipartidismo en Costa Rica. La más significativa para efectos de este análisis es la del artículo 158, que reemplazó el mecanismo de elección de mayoría simple por el de mayoría calificada. Como se dijo antes, sería muy simplista atribuir tan solo a la fragmentación partidaria en el Congreso la dificultad para lograr acuerdos, pero ciertamente es uno de los principales factores condicionantes en el proceso de nombramiento de magistrados. Por ello resulta útil la “teoría de jugadores con capacidad de veto” (Tsebelis, 1995) que

permite incorporar al análisis un nuevo elemento: las preferencias de los actores, que varían de acuerdo con los temas que se discuten y pueden estar afectadas por la coyuntura o la ideología de los partidos. A mayor cantidad de “jugadores” con capacidad de veto, habrá más preferencias –algunas veces con mucho en común, otras veces no– y mayor dificultad para llegar a acuerdos.

Un indicador de cuán difícil es alcanzar un acuerdo es el número de días que los diputados tardan en nombrar un magistrado, a partir del momento en que se anuncia en la Asamblea Legislativa que el puesto quedará vacante.

Como indicador de fragmentación partidaria se puede utilizar el índice de número efectivo de partidos parlamentarios de Laakso y Taagepera (1979), en adelante NEPP⁸. El gráfico 8.1 compara la variación cronológica

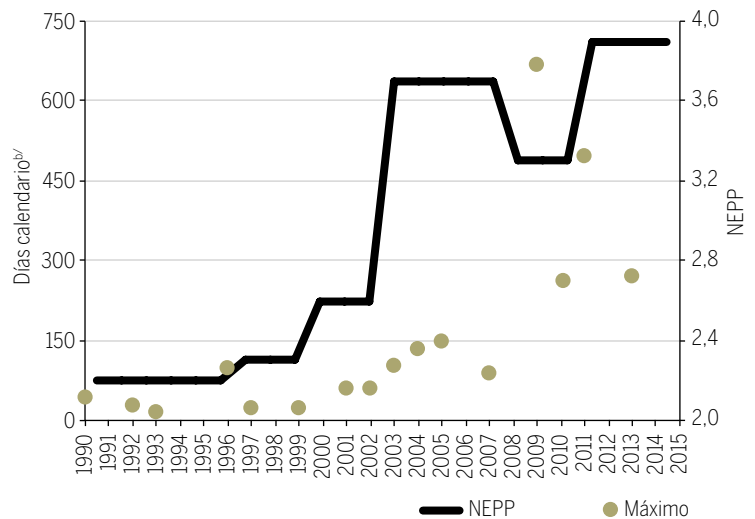
del NEPP desde 1990 con el número de días que tarda la designación de un magistrado según los criterios expuestos. Antes de la reforma constitucional de 2003, el período más largo (96 días) se dio en 1996, con el nombramiento del magistrado Vargas Benavides en la Sala Constitucional. Anteriormente la elección era bastante más expedita, incluso para magistrados de esa Sala, que según varios de los entrevistados es la que mayor dificultad presenta, debido a su poder de control político mediante la interpretación del texto constitucional (González, 2007). Ese período coincide con el sistema bipartidista (cuando el NEPP se encontraba por debajo de 3).

Nótese que la instauración de la CPEN no necesariamente está relacionada con la prolongación de los tiempos para nombrar magistrados. Como se indicó, la primera vez que la Comisión evaluó candidatos fue para dos puestos en la Sala Primera, entre marzo y abril de 2001. Antes de que este órgano comenzara su trabajo, se mencionaba en los medios que los dos partidos mayoritarios, el PLN y el PUSC, ya habían negociado los puestos (Venegas, 2001) y, en efecto, sus dos candidatos fueron ratificados un mes más tarde. Como se ha dicho, para entonces la CPEN aún no contaba con una metodología definida y, además, interpretó que no tenía tiempo suficiente para dictaminar, por lo que trasladó la decisión al Plenario. Es claro que tal actuación genera dudas acerca de la labor de la CPEN en sus inicios, pues parecería que no estaba dando los resultados deseados. Sin embargo, para el nombramiento de la persona que sustituiría al magistrado Piza Escalante, fallecido en enero de 2002, aunque el partido en el Gobierno impulsaba a uno de sus miembros, el diputado Vargas Pagán (Venegas, 2002b), la CPEN recomendó un único nombre de entre los dieciocho concursantes, el del magistrado Armijo Sancho, de quien se dijo que una de las razones para su escogencia fue el no estar vinculado a ningún partido político (Venegas, 2002a).

Cuando el PAC entró al Congreso como tercera fuerza política en importancia, en mayo de 2002, la duración de los nombramientos comenzó a prolongarse. El último que se efectuó antes de las reformas constitucionales fue el de la magistrada Escoto Fernández, en febrero de 2003; el proceso tardó 104 días y fue el más largo hasta entonces. Sin embargo, en el gráfico 8.1 puede notarse que a partir de ese año, esto es, después de las reformas, parece haber una tendencia ascendente en el tiempo que se requiere para designar un nuevo magistrado.

Gráfico 8.1

NEPP y número máximo de días para el nombramiento de un magistrado en la Asamblea Legislativa^{a/}. 1990-2014



a/ Para determinar la conformación del Congreso por período y partido político solo se considera la composición original después de cada elección, no las diputaciones independientes que se declaran a raíz de rupturas internas en las fracciones. NEPP: número efectivo de partidos políticos.

b/ El número máximo de días se contabiliza desde el momento en que se lee la nota de disponibilidad de la vacante enviada por la Corte Suprema de Justicia, hasta el nombramiento definitivo en el Plenario Legislativo.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa.

Los plazos más largos entre el anuncio de una vacante y el nombramiento se registraron durante el período 2006-2010. Uno de ellos correspondió a una designación en la Sala Segunda, para sustituir al magistrado Van der Laet Echeverría; si bien éste anunció su retiro en octubre de 2007, no fue sino hasta abril de 2009 que se nombró a su sucesor (542 días). Al parecer, el retraso se debió a otros asuntos pendientes en el Congreso (Mata y Vizcaíno, 2009). Como ya se mencionó, de acuerdo con varios de los entrevistados, las elecciones son más difíciles cuando se trata de la Sala Constitucional y, más recientemente, de las salas Primera y Tercera, encargadas de juzgar casos de corrupción y acusaciones penales contra ex presidentes y líderes políticos. Entonces, resulta interesante la dilación en el caso del magistrado Van der Laet, pues se trató de la Sala Segunda.

8 Este índice brinda una medida aproximada de cuántos partidos políticos tienen poder efectivo de decisión en un Congreso. Se calcula a partir del número de escaños, pero alternativamente se puede usar el total de votos recibidos en la elección parlamentaria.

El proceso antes descrito coincide temporalmente con las negociaciones para llenar la vacante que dejó en la Sala Constitucional el magistrado Solano Carrera, quien anunció su retiro en enero de 2008 y fue sustituido en noviembre de 2009 (670 días después). Desde un principio hubo señales de que este sería un proceso difícil, no solo por la fragmentación parlamentaria de ese momento, sino por fallos históricos que la Sala Constitucional había dictado con anterioridad y en las que se evidenciaban diferencias ideológicas entre los magistrados. En este sentido, el voto de Solano para permitir la reelección presidencial, en 2004, y sobre la constitucionalidad del TLC con Estados Unidos, en 2007, fueron coyunturas históricas que, de alguna forma, marcaron en adelante las preferencias de los partidos al elegir magistrados (González, 2007).

También debe tomarse en cuenta que durante la administración Arias Sánchez (2006-2010) las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo fueron particularmente tensas. La sustitución del magistrado Solano Carrera es prueba de ello. Hacia el final del proceso, en octubre de 2009, el entonces Ministro de la Presidencia visitó la Asamblea Legislativa y expresó de manera directa su apoyo a uno de los candidatos, lo que no fue bien recibido por los diputados de oposición. A la postre se alcanzó un acuerdo y se votó por un candidato que, si bien tenía antecedentes dentro del PLN, contó con el respaldo de la oposición porque, supuestamente, no estaba vinculado con la tendencia que, a lo interno de la fracción liberacionista, era más cercana a la Presidencia de la República (Mata, 2009; Araya, 2009). En cierto sentido, se logró un consenso interpartidario que satisfizo los intereses de las distintas bancadas.

Puede verse que las posiciones de los partidos variaron bastante en el período que coincide con las reformas constitucionales y la entrada del PAC al escenario legislativo, a partir de 2002. Muy probablemente, las preferencias de los diputados se relacionan con los factores de contexto, en particular con el TLC con Estados Unidos y los casos de corrupción que vincularon a importantes figuras políticas. En este sentido, cuando en 2005 se nombró al sustituto del magistrado González Álvarez, de la Sala Tercera, hubo una intensa pugna entre los partidos, pues esa instancia sería la encargada de juzgar a dos ex presidentes de la República acusados de corrupción (Venegas, 2005). Esa tensión volvió a manifestarse en el 2007, esta vez en el contexto del TLC.

El tránsito de perfiles políticos a perfiles profesionales con carrera judicial

Se ha planteado que la creación de CPEN ha favorecido la profesionalización de la magistratura y que, por tanto, cada vez más los magistrados provienen de la carrera judicial. Para comprobar esta hipótesis, desafortunadamente, son pocos los datos biográficos que se logró obtener de magistrados electos en los años noventa⁹. En cuanto a los nombrados en la década de 2000, el cuadro 8.2 muestra que solo dos eran abogados que en el momento de su designación no trabajaban o habían trabajado antes en el Poder Judicial. Los demás, en su mayoría, habían iniciado carreras judiciales durante los años ochenta y la mayoría eran jueces. No se puede concluir a partir de este dato que los magistrados electos con anterioridad no eran funcionarios de carrera, ya que, como se dijo, no se tiene suficiente información biográfica. Tres de los magistrados actuales fueron nombrados entre 1985 y 1989 y, al igual que la mayoría de sus colegas, fueron jueces antes de ser magistrados.

La opinión de varios de los magistrados y ex magistrados entrevistados es que, efectivamente, a partir de 2000 se nombran funcionarios de carrera judicial. Por otra parte, tres de los magistrados actuales ocuparon antes cargos en la administración pública, dos de ellos en combinación con su carrera judicial y el ejercicio privado del Derecho:

- ▶ Castillo Víquez: asesor legislativo, Ministro de la Presidencia (1996-1998) y procurador en materia constitucional (1999-2009).
- ▶ Camacho Vargas: Presidenta Ejecutiva del Patronato Nacional de la Infancia (1994-1995).
- ▶ Vega Robert: Defensor Adjunto de los Habitantes (1997-1999).

Excluyendo los períodos mencionados en los casos anteriores, y considerando solo los nombramientos sobre los que se tienen datos, los magistrados de carrera judicial en promedio han servido alrededor de veinte años en el sistema de administración de justicia (gráfico 8.2). El mínimo es de doce años de servicio (magistrado Rueda Leal, de la Sala Constitucional) y el máximo de treinta (magistrada Camacho Vargas, de la Sala Segunda).

⁹ El Departamento de Gestión Humana del Poder Judicial comunicó que no tiene los expedientes de la mayoría de los magistrados pensionados, lo cual puede deberse a que les fueron entregados a los funcionarios al momento de jubilarse o a que los archivos fueron eliminados. Buena parte de los que sí se encuentran disponibles están incompletos y no tienen datos sobre formación académica y experiencia laboral. La información que se presenta en esta ponencia, en especial en el cuadro 8.2, fue procesada directamente por la Unidad de Gestión Documental y Archivo del Departamento antes mencionado, ya que los expedientes de los magistrados, tanto retirados como en ejercicio, están amparados a la Ley de Protección de Datos Personales

▮ Cuadro 8.2

Carrera judicial de las y los magistrados, por quinquenio en que fueron electos. 1985-2014

Quinquenio en que se llevó a cabo la elección	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	Total
¿Ha trabajado en el Poder Judicial?							
Sí	3	1	1	11	3	3	22
No				1	1		2
No hay datos		7	2				9
Último cargo desempeñado							
En la administración del Poder Judicial				1		1	2
Juez	3	1	1	7	3	1	16
Letrado				1		2	3
En la Procuraduría General de la República			1	1	1		3
En el Tribunal Supremo de Elecciones				1			1
No hay datos		7	1				8

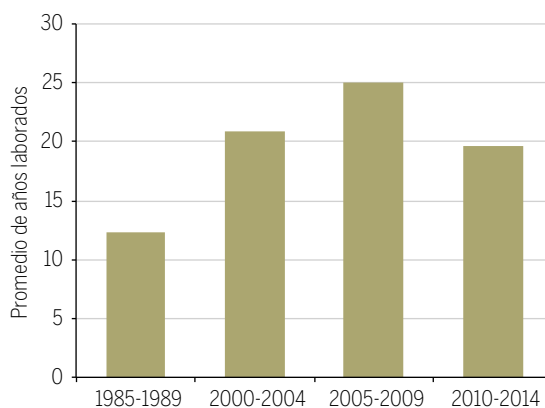
Fuente: Elaboración propia con base en Muñoz, 2014.

En cuanto a posibles vínculos familiares con algún partido político, solo se identificaron en tres casos: el padre y el hermano de la magistrada Villanueva Monge, integrante de la Sala Segunda y actual Presidenta de la Corte, fueron diputados del PLN; el esposo de la ex magistrada Calzada Miranda era diputado del PUSC cuando ella accedió al cargo y su padre fue magistrado, aunque no en el momento de su designación; y el magistrado Rivas Loáiciga, al ser electo, tenía una prima que era diputada del PUSC.

Por otra parte, considerando que la CPEN realiza evaluaciones con base en atestados, se buscó determinar si a partir del establecimiento de ese órgano el perfil académico de los magistrados ha mejorado. Se comprobó que, efectivamente, en la década de 2000 se eligió a más magistrados con títulos de doctorado (cuadro 8.3), mientras que en años anteriores el grado académico más alto era la licenciatura. No se puede concluir que esto se debe al trabajo de la Comisión, ya que en el país en general también se ha incrementado este indicador, así como la oferta de programas de posgrado en universidades públicas y privadas. Durante las décadas de 1980 y 1990 el mismo Poder Judicial envió a muchos de sus funcionarios a especializarse en el extranjero.

▮ Gráfico 8.2

Años laborados de los magistrados con carrera judicial, según quinquenio. 1985-2014



Fuente: PEN, 2013.

► Cuadro 8.3

Carrera judicial de las y los magistrados, según quinquenio en que fueron electos. 1985-2014

Quinquenio en que se llevó a cabo el nombramiento	Grado académico			
	Doctorado	Maestría/especialidad	Licenciatura	No hay datos
1985-1989		1	2	
1990-1994				8
1995-1999		1		2
2000-2004	6	4	1	
2005-2009	4	0		
2010-2014	2	1		
Total	12	7	3	10

Fuente: PEN, 2013.

Por último, se puede destacar que de dieciocho magistrados nombrados en el período 2001-2013, siete son mujeres. Aunque la proporción entre sexos sigue favoreciendo a los varones, el número de abogadas electas para una magistratura aumentó considerablemente con respecto a la década de 1990, cuando solo uno entre once nombramientos correspondió a una mujer (en 1993, para la Sala Constitucional). No se puede establecer un vínculo causal con la instauración de la CPEN, pues hay otras variables que contribuirían a explicar el aumento de magistradas, entre ellas la cuota obligatoria de 40% de participación femenina en puestos elegibles en las papeletas de los partidos y el consecuente aumento en el número de diputadas en la Asamblea Legislativa.

La no reelección de magistrados como excepción a la regla

En la discusión de la reforma constitucional de 2003, uno de los temas más controvertidos y al que los diputados no llegaron a un acuerdo fue el de la evaluación del desempeño y la rendición de cuentas por parte de los magistrados al momento de su reelección. El tema ha generado mayor polémica recientemente, tras la remoción y posterior restitución en el cargo del magistrado Cruz Castro, de la Sala Constitucional. Recuérdesse que el artículo 158 de la Constitución estipula que los magistrados se considerarán reelectos por períodos de ocho años salvo que, por votación de dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa, se decida lo contrario. No hay evidencia de que en el pasado se evaluara el desempeño de los magistrados; los ju-

ristas electos antes de 2000 que fueron entrevistados para este Informe afirman que en sus casos ello nunca se hizo. Fue a partir de la entrada en funciones de la CPEN que se empezó a realizar esa labor. No obstante, cabe aclarar que el Plenario Legislativo sí discutía las reelecciones en el Plenario –como lo sigue haciendo– y por lo general sometía a votación la permanencia o no de los magistrados en sus cargos, es decir, no dejaba que las reelecciones fueran automáticas.

El caso del magistrado Cruz Castro, que tuvo lugar el 15 de noviembre de 2012, es la única destitución de un magistrado propietario de la que se tiene registro¹⁰. En esa ocasión, 38 diputados se opusieron a su reelección. Los legisladores del PLN, el ML y un sector del PUSC le cuestionaban la forma en que había votado dos sentencias históricas: las relacionadas con el TLC con Estados Unidos y con el proyecto de minería de oro a cielo abierto en Crucitas de San Carlos (Mata, 2012; Arias, 2012). Cruz Castro fue restituido luego de que el diputado Fishman Zonzinski presentara una acción de inconstitucionalidad contra la votación que lo despojó de su cargo. Los magistrados suplentes de la Sala Constitucional resolvieron por unanimidad que, en aras de la independencia judicial, la orientación ideológica no debe ser un obstáculo para la reelección de los magistrados, por lo que declararon nulo el acuerdo legislativo (resolución 6247-2013, del 9 de mayo de 2013).

Anteriormente, la única vez que se estuvo cerca de una no reelección fue en el caso del magistrado Ramírez Quirós, el 3 de marzo de 1993. En esa oportunidad 37 diputados votaron en su contra, debido a que su nombre

¹⁰ Desde la Constitución Política de 1949, nunca se había dado otro caso como este en la historia de Costa Rica

figuraba en las investigaciones de la Comisión de Narcotráfico de la Asamblea Legislativa. En virtud de este resultado, el entonces legislador Rodríguez Echeverría presentó una acción de inconstitucionalidad contra el acuerdo legislativo (voto 2691-95), para insistir en la no reelección. Ocho años después, al vencerse de nuevo el período de Ramírez, 23 diputados, en su mayoría del PUSC, votaron en su contra (Villalobos, 2001), desatendiendo la recomendación que en sentido inverso había emitido la CPEN. La última vez que este magistrado se sometió a un proceso de este tipo fue en 2009, cuando el Plenario no realizó votación alguna y él quedó reelecto de manera automática.

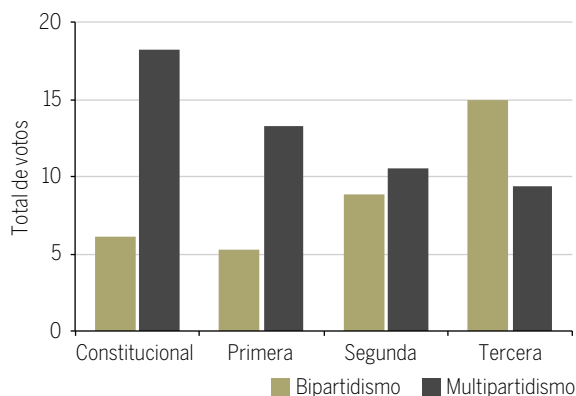
Cabe mencionar que la Sala Constitucional ha interpretado que, cuando un diputado vota por la permanencia o no de un magistrado, en realidad está manifestando su posición con respecto a la remoción del funcionario (Romero, 2013). El gráfico 8.3 muestra los resultados de las últimas votaciones sobre este tema. Las barras representan votos en contra de magistrados de cada sala, según sistema de partidos (bipartidismo y multipartidismo). Los dos registros más altos durante la época del bipartidismo corresponden a los procesos que buscaron destituir al magistrado Ramírez Quirós, de la Sala Tercera, en 1993 y 2001. Les siguen, en orden descendente, la Sala Constitucional, la Sala Segunda y, por último, la Sala Primera. En el actual sistema multipartidista el orden se invirtió, y la Sala Constitucional pasó a ser la que recibió la mayor cantidad de votos en contra de sus miembros, en particular en los casos de los magistrados Cruz Castro y Solano Carrera. Aunque la muestra es relativamente pequeña, se puede inferir que los diputados tienden a votar contra la reelección de magistrados del tribunal constitucional con mayor frecuencia que contra los juristas de otras salas. Esto es consistente con la evidencia que se obtuvo por medio de entrevistas, como se verá más adelante. En otros casos el Plenario decidió no votar y dejar que las reelecciones fueran automáticas, como sucedió, por ejemplo, con los magistrados León Feoli y Solís Zelaya.

El controversial sistema de nombramiento de magistrados suplentes

La designación de los magistrados suplentes está regulada por el artículo 164 de la Constitución Política y por la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ). De acuerdo con esta última, debe haber al menos 44 de ellos: diez asignados a cada una de las salas de casación y catorce

Gráfico 8.3

Votos promedio en contra de la reelección de un magistrado (o a favor de otro candidato) en última votación en el Plenario Legislativo, por sala, según sistema de partidos^{a/}. 1993-2013



a/ En tres casos no se obtuvo datos. Además hubo seis casos de reelecciones automáticas.

Fuente: Elaboración propia a partir Muñoz, 2014.

a la Sala Constitucional. Estos funcionarios pueden provenir tanto del sector público (si no hay prohibición) como del privado. Son nombrados por la Asamblea Legislativa a partir de una lista remitida por la Corte Suprema de Justicia. De acuerdo con el artículo 62 de la LOPJ, cuando hay vacantes cada una de las salas propone sus candidatos y “la nómina será sometida al conocimiento de la Corte Plena y, de ser aprobada, se enviará a la Asamblea, la cual realizará la designación correspondiente entre los nominados”.

En fecha reciente se han dado al menos dos casos de alto perfil público¹¹ que ponen en entredicho el proceso de designación de suplentes y el comportamiento de algunos de ellos, lo que ha generado una amplia cobertura de los medios de comunicación. Algunos de estos funcionarios trabajan ordinariamente como jueces y otros como abogados litigantes, pero a la vez tienen acceso de primera mano a información sobre asuntos que se discuten en la magistratura y que pueden coincidir con casos que atienden en sus oficinas privadas o en otros niveles de la jurisdicción. Dado este doble papel, el magistrado suplente está más expuesto a tener un conflicto de intereses sobre casos específicos.

11 En 2008 se cuestionó que un magistrado suplente brindaba asesorías jurídicas a la Casa Presidencial y votaba como magistrado de la Sala Constitucional, especialmente en asuntos relacionados con la agenda de implementación del TLC con Estados Unidos (Munditico, 2008; Murillo, 2008; Ruiz, 2008). En 2011 un magistrado suplente fue acusado de filtrar el borrador de la sentencia del “caso Crucitas” a la compañía minera Industrias Infinito, una de las partes involucradas. El órgano disciplinario no pudo comprobar la sustracción, pero sí recomendó a la Asamblea Legislativa la remoción del magistrado suplente por falta gravísima, aunque éste ya había renunciado desde el año anterior (Herrera, 2012).

En septiembre de 2011, el magistrado Rueda Leal, de la Sala Constitucional, con el apoyo de la Comisión de Nombramientos de la Corte, redactó un reglamento para la elección de magistrados suplentes. La propuesta fue aprobada a inicios de 2012 y, como se comentó en un apartado anterior, pretendía evaluar a los candidatos con base en sus atestados académicos y entrevistas, de forma similar al trabajo que realiza la CPEN en la Asamblea Legislativa. La norma fue impugnada por un abogado que la consideró discriminatoria. La Sala Constitucional resolvió a favor del querellante aduciendo que el reglamento imponía más requisitos de los ya establecidos constitucionalmente (Vizcaíno, 2013; Mata, 2013).

Dado que no existen estudios sobre la materia, esta investigación se propuso explorarla mediante entrevistas. Se preguntó a nueve magistrados y ex magistrados si el mecanismo de calificación de candidatos a magistrados suplentes es suficiente para garantizar su independencia. De las respuestas se extrajeron algunos temas generales en torno a los cuales existen tanto discrepancias como coincidencias (cuadro 8.4).

Percepción de los actores sobre las reformas al proceso de selección

Siendo los magistrados y candidatos a magistrado actores importantes del proceso, se pidió a los nueve entrevistados que brindaran su valoración de los cambios institucionales realizados entre 1999 y 2013, así como su opinión acerca de qué se podría mejorar para garantizar la independencia del Poder Judicial.

Votación calificada fue un cambio positivo

La mayoría de los entrevistados ve con escepticismo el papel que ha desempeñado la CPEN en los últimos años, aunque reconoce que su trabajo contribuye a legitimar el proceso de nombramiento de magistrados (cuadro 8.5). Para ellos, el cambio sustancial en términos de independencia judicial fue la introducción del requisito de mayoría calificada para la elección. En esta línea apunta una de las personas consultadas: “La CPEN no tiene tanta influencia como la mayoría calificada. Este mecanismo obliga a acuerdos entre los partidos. Con la mayoría calificada y el multipartidismo se obliga a

► Cuadro 8.4

Opiniones sobre el mecanismo de selección de magistrados suplentes

Respuesta	Frecuencia
El proceso de nombramiento limita la independencia del suplente	5
A favor de los abogados litigantes como suplentes	3
En contra de los abogados litigantes como suplentes	2
Falta transparencia e involucramiento de la ciudadanía en la vigilancia	2
Se deben establecer criterios objetivos de selección con base en conocimiento	2
Falta una discusión profunda sobre los litigantes como suplementes	1
El proceso ha mejorado, antes era menos transparente	1

Fuente: Elaboración propia con base en Muñoz, 2014.

► Cuadro 8.5

Valoración de las personas entrevistadas acerca del impacto de la CPEN y las reformas constitucionales de 2003

Respuesta	Frecuencia
La CPEN no cumple con la función que originalmente se pretendía	5
Las reformas de 2003 despolitizaron el proceso	4
La CPEN contribuye a legitimar el proceso	4
La CPEN resta incentivos, haciendo que buenos candidatos no se postulen	2

Fuente: Elaboración propia con base en Muñoz, 2014.

buscar candidatos que tengan aceptación general. Por lo menos, contribuye a evitar candidatos cuestionados y ‘amiguismos’. La CPEN introduce un ejercicio de criterios de selección, aunque no son vinculantes, lo que le da alguna legitimidad al sistema, pero la valoración sigue siendo muy subjetiva”.

Dos entrevistados consideraron del todo negativo el impacto de la CPEN, pues creen que desincentiva las aspiraciones de personas de alto perfil, que no están dispuestas a ser evaluadas por los diputados con criterios cambiantes y subjetivos. No obstante, también se señaló que en el contexto político actual no es posible aspirar a una magistratura sin estar dispuesto a someterse al escrutinio público, dado que una parte importante de los requisitos es comprobar que la persona está libre de cuestionamientos.

Influencia de grupos de interés en los nombramientos

Otro de los temas consultados fue la posible influencia que ejercen grupos de interés (económico, político, institucional y social) en los nombramientos. Era de esperar cierta aprehensión al respecto, aun cuando la pregunta se formuló de manera indirecta. Este es un asunto poco estudiado, no solo en Costa Rica, ya que, en general, la literatura sobre Ciencia Política se ha enfocado en la independencia judicial con respecto a los demás poderes del Estado, no frente a grupos privados. En este caso, la evidencia que se presenta y las conclusiones que se derivan de ella son tan solo una aproximación.

Todos los entrevistados reconocen que la selección de magistrados es un acto que llevan a cabo los partidos en un foro político, así que no se puede negar que su escogencia se origina en intereses partidarios y políticos. Lo importante es que ello no implique sumisión a esos

intereses, sino que el magistrado tenga garantías para administrar justicia de manera autónoma.

Como se ha venido comentando, en la actualidad la injerencia del Poder Ejecutivo y de otros actores políticos en la selección de magistrados se encuentra mediatizada por la fragmentación partidaria en la Asamblea Legislativa. Si bien la mayoría de las personas consultadas reconoce que la Presidencia de la República usualmente impulsa algunos nombres, sus posibilidades de éxito son cada vez menores y dependen de la capacidad de negociación de la fracción oficialista.

Al menos dos entrevistados afirmaron conocer casos de influencia de grupos de interés en los procesos de nombramiento. Uno de ellos cree haber sido apoyado de manera indirecta por organizaciones sociales que promovieron su nombre entre los diputados. En esta línea, en varios expedientes revisados se encontraron cartas de organizaciones de jueces, abogados o municipalidades, en las cuales se recomendaba votar por un candidato en particular.

Por otra parte, tres personas afirmaron que también los magistrados en funciones buscan incidir en los diputados para favorecer a los aspirantes de su preferencia. Aunque sobre este punto no hay evidencia contundente, es de suponer que un magistrado podría tener interés en promover a un candidato afín, ya que, por ejemplo, con el voto de un colega aliado aumentaría su cuota de poder en la toma de decisiones de una sala, o de la Corte misma.

Posibles espacios de reforma

En este último apartado se presentan algunas de las recomendaciones formuladas por los entrevistados (cuadro 8.6). La mayoría de ellas se relacionó con mejorar el trabajo de la CPEN, sus criterios de evaluación y sus integrantes; además se sugirió propiciar una mayor

▮ Cuadro 8.6

Recomendaciones de las personas entrevistadas sobre el sistema de nombramiento de magistrados

Respuesta	Frecuencia
Tienen que evaluarse otros aspectos (inteligencia emocional, trabajo previo)	3
Debe evaluarse el desempeño laboral de los magistrados	3
Los integrantes de la CPEN deben ser más calificados	2
Se podrían instaurar dos sistemas de nombramiento, interno y externo al Poder Judicial	2
Se podría considerar el establecimiento de un número máximo de reelecciones	2
Convendría aumentar la edad requerida para ser magistrado	2
Debe haber mayor escrutinio público sobre el proceso de elección	2

participación ciudadana en el proceso. Por ejemplo, un entrevistado mencionó la posibilidad de integrar en la CPEN a grupos sociales, a manera de comisión mixta, como representantes del Colegio de Abogados, de facultades de Derecho y de ONG, entre otros. Otro propuso un modelo como el de Estados Unidos, donde “los candidatos tienen un perfil más público, televisivo (...) En Costa Rica podría haber audiencias públicas y televisadas para que el ciudadano pueda conocer el pensamiento de los candidatos a magistrados, incluso su comportamiento frente a los medios. Eso no quiere decir quitar a la Asamblea Legislativa la potestad de elegir, sino más bien darle un control indirecto a la ciudadanía.”

Se señaló la necesidad de incorporar mecanismos de evaluación de desempeño, tanto para la elección como

para la reelección de magistrados. Este debería ser un criterio importante para valorar la idoneidad de una persona. Cuando se trate de un candidato de carrera judicial, debe indagarse cómo manejó su despacho, cómo gestionó los expedientes a su cargo y cómo fue su relación con el resto del personal, entre otros aspectos.

Llama la atención que uno de los entrevistados manifestara que ninguna mejora en el proceso de selección de magistrados será efectiva hasta tanto no se haga una reforma integral del sistema, que desconcentre el poder absoluto de la Corte y establezca un sistema de pesos y contrapesos que garantice una mayor independencia en la administración de justicia, para lo cual se requeriría separar los órganos auxiliares (Fiscalía, Defensa Pública, OIJ) y la Sala Constitucional del Poder Judicial.

Metodología

Este estudio buscó reconstruir los procesos políticos que anteceden a la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia en Costa Rica, tomando en cuenta los métodos utilizados y algunas variables de contexto que ayudan a comprender su funcionamiento. Para ello se revisó una muestra de casos que abarca a los actuales magistrados y magistradas. No obstante, debido a la dificultad para obtener información, especialmente de actas legislativas anteriores a la década de los noventa, la compilación y análisis de datos cubre el período 1990-2013.

Recolección de datos

El primer paso en esta investigación consistió en elaborar una base de datos biográficos de los actuales magistrados. Las fuentes fueron de dos tipos: currículos suministrados por la Corte Suprema de Justicia e información extraída de internet. Debido a que la mayoría de los magistrados fueron nombrados en la década de 2000 (cuadro 8.7), se conoce poco acerca de los juristas que fungieron en esos cargos en años anteriores. Por ese motivo se construyó otra base de datos

► Cuadro 8.7

Magistrados y magistradas en funciones en la Corte Suprema de Justicia. 2013

Sala ^{a/}	Año de nombramiento	Magistrado o magistrada ^a
Primera	1999	Luis Guillermo Rivas Loáiciga
	2001	Rocío Rojas Morales ^{b/}
	2001	Román Solís Zelaya
	2002	Óscar Eduardo González Camacho ^{c/}
	2003	Carmen María Escoto Fernández
Segunda	1989	Zarela Villanueva Monge
	1989	Orlando Aguirre Gómez
	2002	Julia Varela Araya
	2002	Rolando Vega Robert
	2009	Eva Camacho Vargas
Tercera	1985	Jesús Ramírez Quirós
	2001	José Manuel Arroyo Gutiérrez
	2005	Magda Pereira Villalobos
	2007	Carlos Chinchilla Sandí
	2010	Doris Arias Madrigal
Constitucional	2002	Gilbert Armijo Sancho
	2002	Ernesto Jinesta Lobo
	2004	Fernando Cruz Castro
	2009	Fernando Castillo Víquez
	2011	Paul Rueda Leal
	2013	Nancy Hernández López
	2013	Luis Fernando Salazar Alvarado

a/ A partir de 1989, la Corte Suprema de Justicia está integrada por un total de veintidós magistrados propietarios: cinco en las salas Primera, Segunda y Tercera y siete en la Sala Constitucional.

b/ La magistrada Rojas Morales ingresó a la magistratura en mayo de 2014, en sustitución de la magistrada León Feoli, quien se retiró en diciembre de 2013. Sin embargo, por la delimitación temporal de este estudio, únicamente se utilizó la información biográfica de la señora León.

c/ El magistrado González Camacho fue destituido por la Asamblea Legislativa el 28 de julio de 2014 y a la fecha de redacción de este Informe la plaza se encontraba vacante.

con información de los magistrados electos y reelectos entre 1990 y 2013. También se hizo un repaso de los métodos que ha utilizado la CPEN para asignar puntajes al evaluar a las y los candidatos a la magistratura, según consta en sus actas y dictámenes, así como en las actas del Plenario Legislativo.

Adicionalmente se revisaron artículos de prensa, los cuales fueron consultados tanto en la Biblioteca Nacional como en internet. En este último caso la fuente principal fue el periódico *La Nación*, cuyo archivo digital se remonta hasta 1995.

Una tercera fase del trabajo consistió en entrevistar a algunos de los actores que han participado en las actividades de selección y nombramiento de magistrados. Este fue un recurso muy útil para obtener una visión más pormenorizada del proceso, que difícilmente puede extraerse de otras fuentes. Para reducir la posibilidad de sesgos, la escogencia de los entrevistados se realizó de manera aleatoria. En total se consultó a nueve personas: cinco magistrados actuales, un ex magistrado y tres aspirantes que no resultaron electos.

Se reconoce que una limitación de este estudio es el énfasis en la perspectiva del Poder Judicial en torno a los temas analizados, ya que esta primera aproximación no incluyó entrevistas a actores políticos, tanto de los partidos como de las fracciones legislativas.

Sistematización de datos

Para elaborar la base de datos de magistrados el trabajo se enfocó en cuatro indicadores: experiencia en cargos políticos, antecedentes políticos familiares, experiencia judicial y atestados. Los dos primeros dan cuenta de vínculos que podrían estar asociados a orientaciones ideológicas. Evidentemente, y sobre todo en el segundo caso, esa información por sí sola no permite inferir la tendencia política del magistrado, aunque sí puede sugerirla. El tercer indicador evalúa si el magistrado tiene experiencia laboral en el Poder Judicial, por cuántos años y en cuáles cargos. Y en el renglón de atestados se consideran grados académicos, docencia universitaria y publicaciones. Estos dos indicadores ayudan a observar si existen diferencias en el perfil profesional de los magistrados que se han elegido a través de los veinticuatro años que cubre la presente investigación. Además se integraron variables relacionadas con el procedimiento de elección, entre ellas la duración del proceso de nombramiento, el número de rondas de votación, si se votó o no la reelección de un magistrado y la metodología empleada por la CPEN.

La comparación con otras fuentes, cuando se puede hacer, refuerza o debilita la vinculación política del magistrado.

Por ello se intentó siempre que la información suministrada por los expedientes del Poder Judicial se complementara con datos históricos relacionados con la (re)elección de estos funcionarios.

Agenda de investigación

- Se debe estudiar cómo influye la fragmentación partidaria en el Congreso sobre los procesos de nombramiento de magistrados, considerando al menos dos situaciones: i) los grandes atrasos que han ocurrido y que, en al menos dos oportunidades, han provocado que las decisiones se tomen por la inminente amenaza de que una sala se quede sin magistrados suplentes y, ii) los casos en que se ha cuestionado la integridad de algunos magistrados, tanto propietarios como suplentes. Aunque es notable la poca participación de la ciudadanía en la selección de estas autoridades, se debe investigar si se quiere un sistema que brinde igualdad de oportunidades, uno que privilegie el prestigio sobre otras características o uno que asegure un balance entre ambos.
- Se requiere un análisis más pormenorizado sobre la atención que prestan los medios de comunicación al trabajo de la CPEN y a las votaciones que, con base en sus dictámenes, realizan los diputados en el Plenario. Algunas de las personas entrevistadas destacaron que el interés de la prensa varía según los otros temas de la vida nacional que se están ventilando en el momento de la elección. En otras palabras, la amplitud de la cobertura mediática sobre un proceso de nombramiento depende de que haya o no otros asuntos que atraen más audiencia.
- Sin duda se debe dar seguimiento a los procesos de selección de los magistrados suplentes, en razón de las fuertes críticas que estos siguen recibiendo y, especialmente, por la anulación del reglamento interno propuesto por la Corte.
- Finalmente, a futuro convendría estudiar otro tipo de nombramiento de altas autoridades que se realiza en Costa Rica: el de los magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones, que está a cargo de la Corte Suprema de Justicia. El diseño institucional de este proceso no es usual en la región latinoamericana y, tratándose de un asunto tan delicado como designar a los máximos jueces que deben velar por la preservación del régimen democrático, es importante analizar en profundidad cómo se lleva a cabo su elección.

■ Insumos

El insumo principal de este capítulo es la ponencia *Evolución de los mecanismos de nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema en Costa Rica*, de Juan Manuel Muñoz.

■ Créditos

Borrador del capítulo: Amelia Brenes.

Edición técnica: Evelyn Villarreal.

Revisión de datos: Obryan Poyser y Emilio Solana.

Ilustraciones: Juan Manuel Muñoz y Obryan Poyser.

Lectores críticos: Elizabeth Odio, Aníbal Pérez-Liñán, Juan Manuel Muñoz y Marcela Román.

Entrevistados: Rosa Abdelnour, Gilbert Armijo, Ana Virginia Calzada, Alfredo Chirino, Mario Houed, Julio Jurado, Magda Pereira, Luis Guillermo Rivas, Paul Rueda, Enrique Ulate y Zarela Villanueva.

Participantes en el taller de consulta:

Ricardo Agüero, Carlos Arguedas, Amelia Brenes, Ana Virginia Calzada, Marvin Carvajal, Carlos Cascante, María Lourdes Echandi, Marco Feoli, Alejandro Fernández, Aldo Milano, Luis Paulino Mora, Juan Manuel Muñoz, Juan Guillermo Murillo, Raymond Porter, Alejandro Robles, Juan Carlos Rodríguez, Enrique Ulate, Constantino Urcuyo y Lena White.



Capítulo 9

Cobertura mediática al Poder Judicial



Síntesis de hallazgos y desafíos

Este estudio analiza la creciente aparición del Poder Judicial y sus diversas instancias en cuatro medios de prensa escrita (*La Nación*, *Semanario Universidad*, *El Financiero* y *Diario Extra*) en los últimos diez años. Esta visibilidad se produce en el marco del fenómeno que se ha denominado “judicialización de la política” (concepto que se desarrolla en los capítulos 6 y 7). Al existir una expectativa cada vez mayor de la ciudadanía, y del sistema político, de que sea el Poder Judicial el que solucione una serie de problemas sociales, económicos y políticos, su relevancia pública ha aumentado y, por tanto, también la cobertura y examen que de él realiza la prensa.

El análisis se centra en eventos propios del Poder Judicial y la forma en que la prensa los aborda. En concreto, se exploran cuatro tipos de eventos, a saber: i) aquellos en los que la sociedad civil de manera directa y pública hace un reclamo a la institución judicial, ii) situaciones “críticas” relacionadas con acciones que generaron polémica y amplia cobertura mediática y que suceden de modo no calendarizado (por ejemplo, la emisión de sentencias), iii) la elección, reelección y nombramiento de autoridades de alto rango en la Corte Suprema de Justicia y iv) los hechos asociados al presupuesto del Poder Judicial, que incluyen la presentación del respectivo anteproyecto y la respuesta del Ministerio de Hacienda.

Se determinó que los eventos “críticos”, como la emisión de sentencias (especialmente constitucionales y penales) son los que convierten al Poder Judicial en un “actor mediático y político de absoluta relevancia” (Fernández, 2014). Los reclamos de la sociedad civil, aunque no son tan importantes desde el punto de vista de la cobertura, sí permiten observar la variación en los enfoques editoriales de los medios. Además fue notorio que para la prensa no es interesante la discusión del presupuesto judicial, ni tampoco el nombramiento o reelección de funcionarios de alto rango (salvo excepciones polémicas como el caso del magistrado Cruz Castro).

En términos de comunicación institucional, se detectó que los principales problemas del Poder Judicial son la ausencia de protocolos formales para hacer frente a “picos” de cobertura periodística generados por los eventos críticos –lo que existe son normas tácitas– y la falta de capacitación interna (personal judicial) y externa (a los periodistas sobre temas judiciales). Esta situación es más inquietante si se considera que la presencia relativa de los jueces es mayor en las noticias con enfoques negativos, pero estos no reciben asesoría alguna sobre cómo enfrentar a la prensa al momento de dictar un fallo o comunicar un “por tanto”.

Aporte del capítulo

Este capítulo analiza las relaciones entre los medios de comunicación y el Poder Judicial desde dos perspectivas: por un lado, la cobertura que se da a esta institución en momentos clave de su quehacer, y por otro, la preparación interna que se ha desarrollado en los distintos órganos del sistema de administración de justicia para responder a esa mayor exposición mediática.

Sobre ambos temas hay un notable vacío de información sistematizada, por lo que fue necesario iniciar el trabajo con una exhaustiva recopilación de datos de fuentes primarias. En el ámbito de la cobertura mediática, se hizo una revisión histórica de las noticias sobre el Poder Judicial publicadas en los últimos diez años por cuatro medios de prensa. Con estos insumos se construyó una base de datos que incluye variables que se conocen por primera vez en el país, como la cantidad de noticias, la duración de su seguimiento en los medios, el tamaño de las notas, su ubicación y catalogación dentro del periódico, enfoque, actores citados y temas principales.

En cuanto a la preparación interna de las oficinas de prensa, se revisaron las páginas *web*, se distribuyó un cuestionario sobre capacidades institucionales que fue completado por las personas encargadas de las labores de comunicación y relaciones públicas, y además fue necesario recurrir a entrevistas y visitas personales. Dado el carácter exploratorio de este trabajo y la reciente creación de la mayoría de las oficinas de prensa, se utilizó un enfoque propositivo con miras a aumentar la fluidez de la comunicación entre el Poder Judicial y los medios.

Se espera que, con este aporte, el análisis sobre la relación entre el Poder Judicial y los medios de comunicación pueda alimentarse con hallazgos empíricos que lo alejen de discursos basados en opiniones personales.

Hallazgos relevantes

- La visibilidad del Poder Judicial en los medios cambió a partir de los años 2006 y 2007, en los cuales hubo un "pico", de 21 y 31 noticias respectivamente, sobre temas judiciales.
- De las 285 notas examinadas, un 42% tiene que ver con sentencias específicas: el proyecto minero en Crucitas de San Carlos, los casos en que se acusó de corrupción a dos ex presidentes de la República y ciertas resoluciones de la Sala Constitucional.
- En los artículos con enfoque negativo es más frecuente la mención de fiscales, jueces y funcionarios del Organismo de Investigación Judicial.
- El 88,7% de la cobertura de prensa sobre el Poder Judicial se ubicó en la sección informativa de los periódicos de manera neutral, es decir, con un balance entre las fuentes consultadas o citadas. El enfoque negativo se detectó para no más de un 25% de noticias por año.
- El 50% de los artículos de opinión tiene posturas negativas sobre el trabajo del Poder Judicial.

CAPÍTULO 9

Cobertura mediática al Poder Judicial

► Índice sumario

I. JUSTIFICACIÓN II. CONCEPTOS BÁSICOS III. RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN 1. Mayor presencia y seguimiento del Poder Judicial en medios 2. Sentencias: el talón de Aquiles 3. Individualización de responsabilidades 4. El enfoque negativo del Poder Judicial no es mayoritario, pero genera más portadas 5. De lo que no se habla: el presupuesto judicial 6. Protestas ante el Poder Judicial: una novedosa medida de presión 7. Respuesta del Poder Judicial a la mayor cobertura mediática a. Múltiples departamentos de prensa con gestión reactiva b. Las páginas web no son puntos de entrada para los comunicadores **IV. METODOLOGÍA** 1. Exploración sobre las capacidades del Poder Judicial para atender a los medios 2. Agenda de investigación futura

Justificación

En el marco de un fenómeno más amplio, conocido como “judicialización de la política”, en los medios de comunicación se han generado, cuando menos, dos tendencias relativas a los temas judiciales: i) el denominado “juicio mediático”, a través del cual se ejerce presión para que los tribunales fallen de una manera u otra en un caso determinado y ii) una cobertura más frecuente y diversa, en contraste con años anteriores, de los hechos en que se ve involucrado el Poder Judicial, o cuando hay demandas colectivas dirigidas a él. Este segundo aspecto es el objetivo de la presente investigación, la cual, como se ha dicho, se basa en una exhaustiva revisión de noticias publicadas en diversos medios escritos, para determinar las características de la cobertura mediática del Poder Judicial: cuáles son los temas que despiertan mayor interés, desde qué perspectivas se abordan, con cuánta intensidad se les da seguimiento y cuáles actores instituciona-

les suelen ser los protagonistas. Se trata de una primera aproximación a un tema que hasta ahora no se ha estudiado en el país.

Las relaciones entre el Poder Judicial y los medios de comunicación conforman un área sensible, en razón de la potencial influencia que los segundos pueden ejercer –de manera deliberada o no– sobre la toma de decisiones jurisdiccionales. Los medios cubren los temas judiciales de muy diversas maneras: unas notas se plantean para exigir rendición de cuentas, como se hace con cualquier otra institución pública, otras se relacionan con juicios particulares y, por último, algunas se vinculan con eventos que ocurren periódicamente, como la aprobación presupuestaria o la designación de autoridades judiciales.

En los últimos años se ha incrementado la presencia del sistema de administración de justicia como fuente de noticias, más allá de los tradicionales reportajes

sobre casos concretos en la sección de sucesos de los periódicos. Esta mayor exposición es parte del fenómeno de “judicialización de la política” (véase la definición de este concepto en el capítulo 6), en tanto la prensa da un seguimiento más amplio a lo que sucede en el Poder Judicial por considerarlo un actor político relevante. Algunos autores también han llamado a este fenómeno “ciudadanización de la justicia”, porque permite a las personas conocer en detalle las actuaciones de la institución, a diferencia de otros tiempos, cuando se le percibía como una entidad cerrada y distante del debate en los espacios públicos.

Partiendo de este contexto, las preguntas que guían el estudio son:

- ▶ ¿Cómo ha evolucionado la cobertura de la prensa sobre el Poder Judicial en los últimos diez años?
- ▶ ¿Hay coincidencias en la cobertura de los temas (hitos) seleccionados por los distintos medios escritos?
- ▶ ¿Hay temas (hitos) más recurrentes que otros cada año? ¿Cuál es la máxima cobertura (espacio/tiempo) que han recibido?

Como contracara de este fenómeno, el Poder Judicial ha tenido que responder al mayor escrutinio de la prensa con una mejor preparación formal en materia de comunicación. En la medida en que la institución es cada vez más consultada y abordada por los periodistas, su estrategia de comunicación y relaciones públicas ha debido modificarse. Para el abordaje de este tema en la investigación, se partió de la siguiente pregunta: ¿Qué medidas ha tomado la Corte para administrar su relación con los medios de comunicación?

Conceptos básicos

En un Estado democrático de derecho, el escrutinio de los medios de comunicación sobre el Poder Judicial, y sobre cualquier entidad pública, está garantizado por los principios constitucionales de rendición de cuentas, libertad de expresión y acceso a la información. “El principio de publicidad en la administración de justicia (...) representa una garantía de derechos naturales, inalienables y sagrados del ser humano frente al arbitrio judicial y eventuales manipulaciones gubernamentales en la constitución y funcionamiento de la judicatura. A su vez, implica un instrumento de legitimación de los tribunales frente a los ciudadanos y ciudadanas, pues la posibilidad de control popular sobre la administración de justicia genera confianza en el público sobre las actuaciones del Poder Judicial” (Borrero, 2001, citado por Porter, 2009).

En el ejercicio de la labor de control e información surgen tensiones entre los medios y las instituciones sujetas a su cobertura, ya que los primeros tienen un amplio potencial para moldear la opinión pública y la agenda de asuntos importantes para el país, así como para influenciar la toma de decisiones de las autoridades. En este sentido, la prensa puede construir o destruir una problemática, según el tratamiento que le dé. Ramonet (1999) elabora el concepto de “verdad mediática”, señalando que ésta surge “cuando todos los medios dicen que algo es verdad, eso se impone como verdad, aunque sea falso. (...) Lo que pasa es que todo está basado en esa figura retórica que dice que repetir es igual que demostrar, pero repetir no es igual que demostrar. Tenemos una verdad mediática que se impone sobre una base retórica falsa, ya no se demuestra, basta con repetirlo” (Ramonet, 1999, citado por Porter, 2009).

En este contexto de escrutinio y presión, el Poder Judicial es objeto de dos tipos de notas periodísticas: las que se refieren a su operación administrativa, es decir, a la calidad del servicio que presta, y las que se centran en los casos específicos que dirime. En los asuntos de funcionamiento institucional, el acceso a la información debe ser irrestricto y deben estar disponibles los datos sobre personal, presupuesto, políticas judiciales y cualquier tipo de documentación necesaria para valorar si las tareas asignadas están siendo cumplidas a cabalidad. Los medios se convierten así en un mecanismo que facilita a la ciudadanía el ejercicio del control de legalidad, oportunidad, conveniencia, mérito, eficacia y eficiencia de los actos de los entes públicos. Esta apertura no ha sido exclusiva del sistema de administración de justicia; todos los órganos del Estado han tenido que esforzarse para informar sobre su quehacer, que hasta hace unas décadas era desconocido para la gran mayoría de la población.

La cobertura de casos específicos es más delicada, ya que los procesos judiciales no son totalmente públicos y buena parte de la información está restringida, a fin de proteger a las personas involucradas. Es en este ámbito donde se presentan las mayores tensiones entre la dinámica jurisdiccional y la necesidad inmediata de informar de los medios, con el agravante de que, en su enfoque, las notas periodísticas pueden inclinarse a favor de una de las partes en conflicto, en lo que se ha llamado “juicio mediático” (recuadro 9.1).

Resultados de la investigación

En el período 2003-2013 ocurrieron 46 eventos que generaron 285 notas periodísticas, las cuales fueron clasificadas temáticamente en dos grandes categorías –eventos esperables o calendarizados y eventos espontáneos o no calendarizados– y cuatro subtemas (cuadro 9.1). En los siguientes apartados se analiza en detalle esa información.

▮ Recuadro 9.1

El concepto de juicio mediático

El análisis del fenómeno conocido como “juicio mediático” requiere una compleja y robusta metodología que excede los alcances del presente Informe. Sin embargo, para tener más claridad sobre el tema, resulta útil definir este concepto.

Los juicios paralelos o mediáticos se presentan cuando “los medios de comunicación (...) intervienen tanto en la argumentación mediática como en formular juicios o sentencias mediáticas. Por argumento mediático se entiende el discurso con privilegio de imágenes y sonidos, por audio, o en forma escrita (...) que efectúa un medio de comunicación en abono o cargo de un sujeto en una averiguación previa (también los que se efectúan para provocarla) o en un proceso judicial (...) Los alegatos mediáticos son informales y metajurídicos, pero existen y pueden pesar en la toma de decisiones de procuradores y juzgadores” (Saíd Ramírez, 2008).

Así pues, los juicios paralelos pueden incidir en el ánimo del juez y afectar su independencia e imparcialidad, en dos sentidos: ya sea cediendo a las presiones de los medios, o bien reafirmando su posición y actuando en contra de ellas. En este último caso de igual manera se incumple el deber de imparcialidad e independencia, pues en la decisión del juez habría intervenido una finalidad de orden personal (Latorre, 2002).

Adicionalmente, este eventual condicionamiento se nutre de la exposición pública del juez, pues se tiende a identificar el caso *sub iudice* no con el Poder Judicial como institución sino con el operador de justicia como individuo, cuyo ámbito de acción, e incluso su vida privada, son expuestos por los medios ante la sociedad (Charon, 2002).

Fuente: Elaboración propia a partir de Porter, 2009.

También son juicios paralelos las campañas organizadas a favor o en contra de las personas enjuiciadas, que para tal fin se valen de la filtración de detalles del sumario, la publicación sesgada de datos, el análisis parcial de la prueba y artículos de opinión de terceros, entre otros recursos. Esto se hace con el objetivo de acercar a la opinión pública a la línea editorial de un medio o a los intereses de un grupo de poder específico (Juanes, 2007).

De este modo se produce un traslape de funciones que genera los denominados juicios paralelos, con los que se pretende dar una solución plebiscitaria/emotiva a conflictos de índole jurídica, que deben ser resueltos de manera racional y legal. Esta situación no solo tiene incidencia en las garantías constitucionales que protegen al imputado e incluso a la víctima en el marco de un proceso penal, sino que además puede afectar la imagen y legitimidad del sistema de administración de justicia ante la ciudadanía.

Desde el punto de vista periodístico se tiende a invisibilizar este fenómeno, con el alegato de que se trata, no de juicios paralelos, sino de jueces que se dejan influenciar por la prensa cuando su deber es ser independientes e imparciales¹ (Castro, 2005). Por su parte, algunos juristas se aferran a la presunta invulnerabilidad de la estructura judicial y a la jerarquía de las normas (presunción de inocencia) como valladares inexpugnables frente a la opinión de la prensa (Carbonell, 2000), como si las normas jurídicas tuviesen facultades metafísicas para conjurar cualquier vulneración que se pretenda contra los bienes jurídicos que se tutelan.

¹ Este argumento fue motivo de polémica, por ejemplo, en el debate sobre el concepto de juicio mediático que sostuvieron el periodista Armando González y el magistrado Jinesta Lobo, y que fue registrado en las ediciones del 12 y el 15 de julio de 2006 del periódico *La Nación*.

► Cuadro 9.1

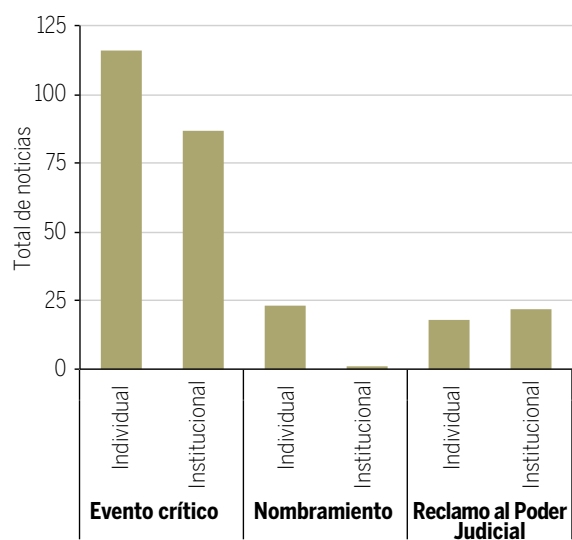
Clasificación de eventos noticiosos sobre el Poder Judicial

Eventos	Subtema	Descripción
Calendarizados	Nombramiento	Fechas de elección y reelección de autoridades de alto rango en el Poder Judicial, como las y los magistrados y el Fiscal General, entre otros.
	Presupuesto	Fechas de presentación del anteproyecto de presupuesto del Poder Judicial y de la respuesta del Ministerio de Hacienda.
No calendarizados	Reclamos al Poder Judicial	Fechas de eventos seleccionados en los que grupos sociales organizados plantearon demandas concretas al Poder Judicial.
	Eventos críticos	Fechas de eventos directamente relacionados con el Poder Judicial que generaron polémica y amplia cobertura mediática.
	• Sentencias	
	• Sala Constitucional	

Fuente: Elaboración propia con base en Fernández, 2014.

► Gráfico 9.1

Noticias sobre el Poder Judicial según tipo de evento^{3/}. 2003-2013



Fuente: Elaboración propia con base en Fernández, 2014.

Mayor presencia y seguimiento del Poder Judicial en medios

En los primeros años del siglo XXI, los hechos noticiosos generados por el Poder Judicial eran mínimos y daban lugar a una o dos notas en los principales diarios del país. Esta tendencia se interrumpió en 2006 y 2007, cuando se produjo un “pico” de 21 y 31 noticias, respectivamente.

Un primer evento que aumentó la cobertura mediática fue la sentencia en primera instancia del caso del asesinato de la periodista Ivannia Mora, dictada en noviembre del 2006. Un año después la atención se enfocó en otras dos sentencias: la emitida por la Sala Constitucional en relación con el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana y la condena de un defensor público por femicidio.

Los asuntos que acumulan más notas corresponden a lo que en este trabajo se ha denominado “eventos críticos”, es decir, eventos coyunturales o específicos que se concentran mayoritariamente en la cobertura de sentencias penales y constitucionales. Además, hay un interés marcado en los reclamos o protestas de grupos sociales contra el Poder Judicial; este tipo de evento aparece desde 2003 y se presenta más a menudo a partir de 2010. En cambio, las noticias de carácter institucional, como procesos de contratación administrativa, el trámite del presupuesto y los nombramientos, no son frecuentes en la prensa (gráfico 9.1).

Cerca del 80% de las noticias recolectadas corresponde a eventos críticos. De ellas, el 53,2% fue publicado por *La Nación* y un 30,9% por el *Diario Extra*. En los dos primeros tipos de hechos presentados en el gráfico 9.1, *La Nación* predominó sobre los demás medios; no obstante, en los casos de reclamos al Poder Judicial el *Semanario Universidad* y el *Diario Extra* compartieron una cobertura relativa del 20% del total de noticias, duplicando el 9,6% mostrado por *La Nación*.

La mayor cantidad de publicaciones (el 68% de los eventos críticos provocó el 75% de las noticias registradas) apareció después de 2011, año en que coincidieron cuatro eventos excepcionalmente polémicos (gráfico 9.2):

- ▶ La sentencia que impuso la medida preventiva de casa por cárcel a presuntos narcotraficantes que se accidentaron en una avioneta cargada con cocaína.
- ▶ El conocimiento, por parte de la Presidenta de la Sala Primera, de que abogados vinculados con el caso del proyecto minero en Crucitas de San Carlos tenían un borrador de la sentencia que se iba a emitir al respecto.
- ▶ La confirmación de la sentencia contra el ex presidente Calderón Fournier por la Sala Tercera.
- ▶ La sentencia condenatoria en primera instancia contra el ex presidente Rodríguez Echeverría.

Además, en 2012 se registraron tres eventos igualmente noticiosos:

- ▶ La sentencia absolutoria del ex presidente Rodríguez Echeverría en el tribunal de apelación.
- ▶ La Sala Constitucional señala vicios de inconstitucionalidad en el “Plan Fiscal” presentado por la administración Chinchilla Miranda.
- ▶ La protesta-vigilia por la no reelección del magistrado Cruz Castro.

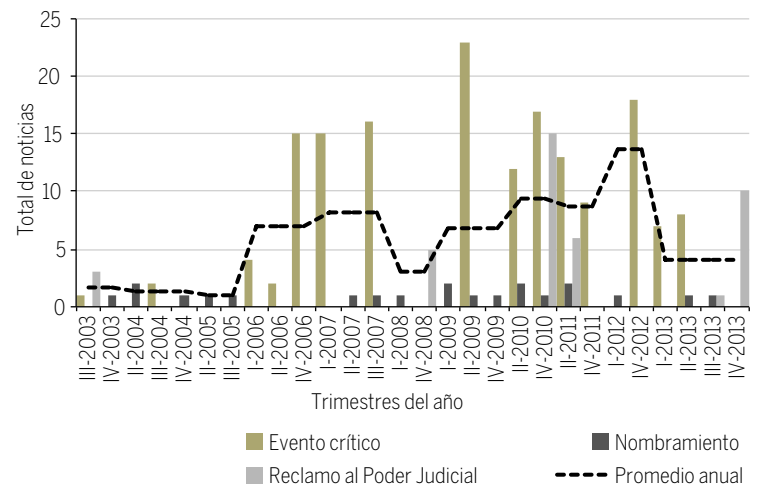
Para dimensionar la cobertura de estos hechos, se examinó el tamaño de cada nota periodística según su número de caracteres y la duración (en días) del seguimiento que se le dio. Aunque los hallazgos muestran diferencias importantes entre los medios, el *Semanario Universidad* fue el que registró los números más altos en ambos indicadores, tamaño y seguimiento. En promedio dedicó a cada noticia 4.986 caracteres, cifra que aumentó hasta 7.175 en los casos de elección y reelección de magistrados. Ello se explica porque este semanario es el que suele publicar los textos más largos y el que en mayor medida ha prestado atención a estos temas a partir de 2009 (gráfico 9.3). Así por ejemplo, *Universidad* informó en detalle sobre el nombramiento de los magistrados Castillo Víquez y Rueda Leal en la Sala Constitucional (2009 y 2011, respectivamente) y la magistrada Villanueva Monge en la Presidencia de la Corte (2013).

En contraste, el diario con la extensión más baja de las notas periodísticas es *La Nación*, con un promedio de 2.669 caracteres, que ascienden a 3.048 en los casos de reclamos al Poder Judicial.

En términos generales, considerando todos los medios estudiados, las protestas (3.684 caracteres) y los fallos de la Sala Constitucional (3.514) son los eventos

▶ Gráfico 9.2

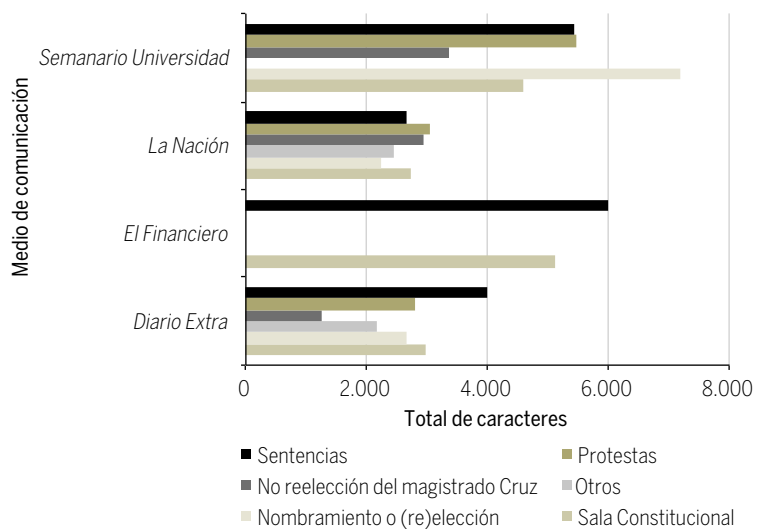
Noticias que genera cada hecho judicial, por trimestres, según tipo de evento. 2003-2013



Fuente: Elaboración propia con base en Fernández, 2014.

▶ Gráfico 9.3

Promedio de caracteres en las notas periodísticas, por medio de comunicación, según tipo de evento judicial. 2003-2013



Fuente: Elaboración propia con base en Fernández, 2014.

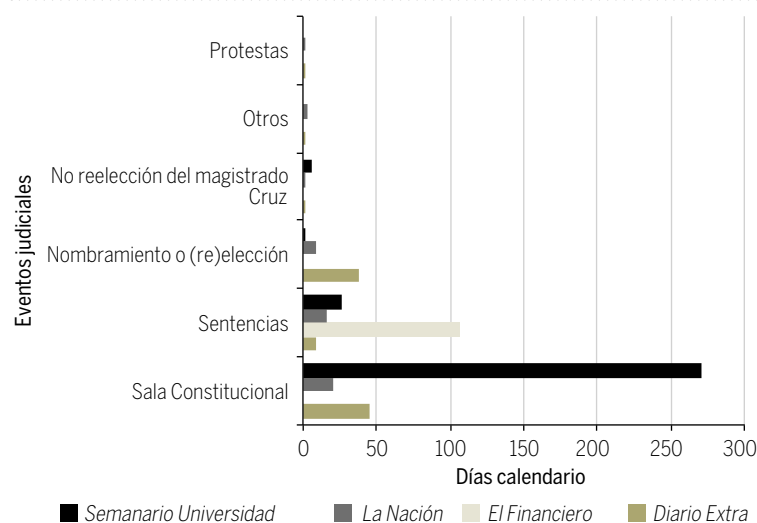
que generan notas más extensas, mientras que los nombramientos (2.990) y otros eventos (2.415) registran los promedios más bajos.

Cabe subrayar que los nombramientos y reelecciones de magistrados, pese a su relevancia política, prácticamente pasan inadvertidos cuando no son motivo de controversia. Desde otra perspectiva, la cobertura de estas noticias abre una ventana de oportunidad que la institución judicial podría aprovechar, en tanto la divulgación más amplia de esos eventos sería una señal de transparencia y apertura ante la sociedad.

En cuanto al seguimiento de las noticias, una característica más reciente de la cobertura periodística del Poder Judicial es que ésta se extiende por varios días e incluso meses después del primer impulso o desde que el hecho acontece. El gráfico 9.4 muestra los días desde la ocurrencia del evento hasta la publicación de la nota. Las resoluciones de la Sala Constitucional son las que reciben mayor seguimiento (cuatro veces la media del total). El *Semanario Universidad* es el que, en promedio, ha dedicado más tiempo a los eventos, lo que se evidencia principalmente por cuatro notas acerca del dictamen de la Sala Constitucional que resolvió, sin señalar vicios, la consulta legislativa sobre el TLC con Estados Unidos; las notas siguieron apareciendo en este medio hasta 270 días después de la emisión de la sentencia, en 2007. Por su parte, *La Nación* es el periódico con el seguimiento medio más bajo (12,7 días), que solo se amplía por los pronunciamientos del tribunal constitucional.

Gráfico 9.4

Seguimiento de los eventos judiciales, por días de duración, según medio de comunicación. 2003-2013



Fuente: Elaboración propia con base en Fernández, 2014.

En *El Financiero* las coberturas más prolongadas se dieron en los casos de la condena al ex presidente Calderón Fournier y el proyecto minero Crucitas. Por último, el *Diario Extra* siguió los eventos durante un promedio de 22,6 días, cifra que se duplicó en los asuntos relacionados con la Sala Constitucional.

Sentencias: el talón de Aquiles

De las 285 notas examinadas, un 42% aludió a sentencias específicas: las del caso Crucitas en sus diferentes instancias, las de los juicios por corrupción que involucraron a los ex presidentes y ciertos fallos sobre consultas de constitucionalidad. La ciudadanía ve en el Poder Judicial a un ente capaz de solucionar problemas nacionales de alto calibre, como en los casos mencionados, y una amplia cobertura mediática es consistente con esa responsabilidad asignada por la sociedad.

Las notas relacionadas con las sentencias de los ex presidentes fueron 59 en total (37 de *La Nación*, 20 del *Diario Extra*, 1 de *El Financiero* y 1 del *Semanario Universidad*). Si bien los hechos generadores de las noticias se divulgaron antes de 2005 a través de artículos de prensa y acusaciones del Ministerio Público, puede decirse que el Poder Judicial fue sometido al escrutinio público después de ese año (particularmente en 2009, 2011 y 2012), cuando el resultado de su trabajo quedó expuesto en las respectivas sentencias. Eso explica que en los gráficos presentados en este capítulo se observe una concentración y sobrerrepresentación de publicaciones sobre estos temas en fechas posteriores al 2005. Los casos de los ex presidentes marcaron la década bajo estudio en cuanto a los momentos y coyunturas que hicieron figurar al Poder Judicial en los medios.

Por otro lado, al considerar el tipo de enfoque utilizado en las notas de prensa relacionadas con estos casos (según los parámetros que se explican en la sección “Metodología”), se determinó que todos los periódicos estudiados dieron un enfoque neutral a sus artículos, salvo el *Diario Extra*, que registró un 20% de notas negativas y un 15% de notas positivas.

Sobre las sentencias de la Sala Constitucional se analizaron 47 artículos (15 de *La Nación*, 19 del *Diario Extra*, 5 de *El Financiero* y 8 del *Semanario Universidad*). En este ámbito un hallazgo interesante es que, en términos relativos, los fallos relevantes de ese tribunal motivaron casi cuatro veces más publicaciones positivas que los demás eventos críticos estudiados. El enfoque neutral tuvo un porcentaje menor en las noticias sobre la Sala, mientras que fue mayoritario en los demás eventos críticos analizados.

La relevancia que se brinda a las resoluciones del tribunal constitucional se evidencia también en artículos más extensos y porcentajes más altos de menciones en

las portadas de los medios. La mayor presencia de este tema en portada se dio en el *Diario Extra* y la menor en *La Nación*. Sin embargo, la cobertura de los dictámenes constitucionales (7,8 publicaciones promedio) fue superada por los eventos ligados al caso Crucitas (12,3) y las sentencias de los ex presidentes (14,7).

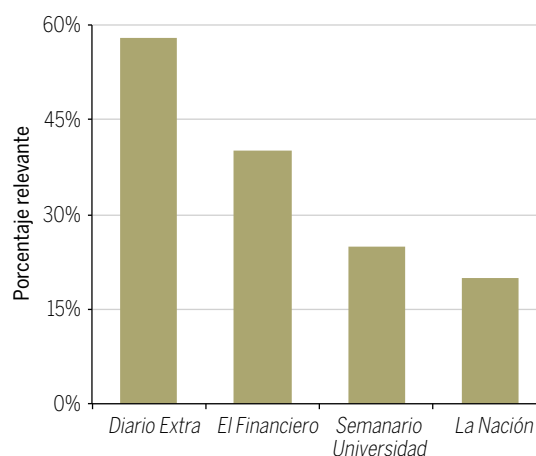
Sobre el caso Crucitas se estudiaron 37 artículos (20 de *La Nación*, 6 del *Diario Extra*, 1 de *El Financiero* y 10 del *Semanario Universidad*). Cabe mencionar que, con respecto al total de notas sobre diversos tipos de sentencias difundidas por los medios analizados, la participación relativa de *Universidad* se incrementó en la publicación de contenidos ligados al proyecto minero: mientras sus notas sobre fallos de la Sala Constitucional representaron un 17% y las relacionadas con los ex presidentes tan solo un 2%, las del caso Crucitas ascendieron a un 27%. Como muestra el cuadro 9.2, el citado semanario es también el medio que con mayor intensidad dio un enfoque negativo a la cobertura de ese caso.

Por su parte, el *Diario Extra* muestra patrones relativamente peculiares en las noticias relacionadas con la Sala Constitucional. Como se observa en el gráfico 9.5, sin considerar al semanario *El Financiero*, cuya cobertura del tema fue mínima, *Extra* fue el diario que publicó más notas que daban la mayor relevancia a los fallos de ese tribunal. Después de las sentencias de la Sala, sus enfoques más positivos se dieron en las notas sobre el caso Crucitas, que también tuvo una alta presencia en su por-

tada. Además fue el periódico que dio más relevancia y el único que mostró enfoques positivos y negativos con respecto a los procesos penales en que estuvieron involucrados los ex presidentes de la República.

► Gráfico 9.5

Relevancia brindada a fallos de la Sala Constitucional, según medio de comunicación. 2003-2013



Fuente: Elaboración propia con base en Fernández, 2014.

► Cuadro 9.2

Principales resultados de la cobertura periodística sobre sentencias seleccionadas (porcentajes)

Tema		Relacionados con caso Crucitas	Sentencias de ex presidentes	Sentencias
Tono	Negativo	16,2	6,8	14,3
	Neutral	78,4	88,1	74,0
	Positivo	5,4	5,1	11,7
	Total	100,0	100,0	100,0
Medio de comunicación	<i>Diario Extra</i>	16,2	33,9	44,2
	<i>El Financiero</i>	2,7	1,7	5,2
	<i>La Nación</i>	54,1	62,7	41,6
	<i>Semanario Universidad</i>	27,0	1,7	9,1
	Total	100,0	100,0	100,0
Notas por evento ^{a/}		11,3	13,0	7,8
Relevancia ^{b/}		32,4	37,3	41,6

a/ Promedio de notas por periódico.

b/ Porcentaje de notas que estuvieron en la portada de los medios estudiados.

Fuente: Elaboración propia con base en Fernández, 2014.

Individualización de responsabilidades

Uno de los resultados más interesantes de la investigación es que los medios individualizan a los protagonistas de las noticias que cubren. Las y los magistrados fueron los más mencionados en portada, en los artículos positivos y neutrales, y en todos los tipos de eventos analizados.

Sin embargo, cuando los enfoques son negativos los magistrados dejan de figurar en las notas y en su lugar aparecen los jueces penales, los fiscales y los funcionarios del OIJ. De hecho, todos los artículos con enfoque negativo se relacionaron con traslados de reos, órdenes de prisión preventiva y fallos penales polémicos.

En términos relativos, el mayor registro de artículos con enfoques negativos responde, al menos parcialmente, a que el evento crítico se relaciona con resoluciones polémicas, en las que uno de los protagonistas es el juez o el tribunal. Son los casos, por ejemplo, de la sentencia en el caso de la periodista Ivannia Mora y de la medida preventiva de casa por cárcel otorgada a presuntos narcotraficantes.

Como se observa en el cuadro 9.3, los magistrados son citados en el 45% y el 50% de los artículos con enfoques positivos y neutrales, respectivamente. Sin embargo, cuando los eventos son tratados de forma negativa la proporción de menciones a esos funcionarios cae a 5%, mientras que la de los jueces asciende a 42%. En contraste con el protagonismo de los magistrados, en las noticias con enfoques neutrales o positivos los jueces apenas tienen una presencia de entre 27% y 35%.

En cuanto a la ubicación de las notas, solo un 11,2% se publicó en la sección de opinión, y de ese grupo el 70,0% de los reportes fue protagonizado por un actor específico, cifra sensiblemente mayor que el 57,3% observado en la sección informativa. Los datos revelan un sesgo explícito del *Semanario Universidad* al dar cobertura casi en su totalidad (95%) a noticias cuyo actor es individual y no institucional. El *Diario Extra* muestra una tendencia similar, mas no extrema, al enfocar un 58,6% de las notas en actores individuales. Por su parte, *La Nación* presenta un mayor balance entre las publicaciones institucionales e individuales dentro de la sección informativa; sin embargo cabe aclarar que en la sección de opinión predominaron los actores individuales en una razón de 3 a 2 (gráfico 9.6).

El enfoque negativo del Poder Judicial no es mayoritario, pero genera más portadas

El 88,7% de las noticias relacionadas con el Poder Judicial se ubicó en la sección informativa de modo neutral, es decir, con un balance de fuentes. En general, el porcentaje de notas con enfoque negativo no superó el 25% por año.

No obstante, al profundizar en el tipo de notas periodísticas se distinguen algunas discrepancias. Mientras en la sección informativa el 84,1% de las noticias se caracterizó por tener un balance de las fuentes (neutralidad), en la sección de opinión esa cifra fue de poco más del 50%, es decir, se observó una tendencia a enfocar negativamente el trabajo del Poder Judicial.

► Cuadro 9.3

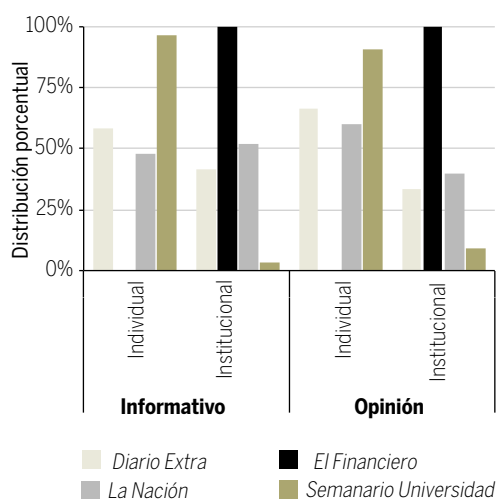
Mención de actores individuales del Poder Judicial en las notas periodísticas. 2003-2013 (porcentajes)

Actor	Tono			Relevancia	
	Negativo	Neutral	Positivo	No portada	Portada
Defensa Pública	0,0	2,0	0,0	1,9	1,2
Defensor	0,0	1,5	0,0	0,6	2,3
Fiscal	15,8	5,0	0,0	5,8	4,7
Fiscal General	15,8	4,5	15,0	5,2	8,1
Juez	42,1	27,2	35,0	21,3	43,0
Magistrado	5,3	50,0	45,0	51,6	36,0
OIJ	15,8	4,5	5,0	5,8	4,7
Otros	5,3	4,0	0,0	5,8	0,0
Procurador	0,0	1,5	0,0	1,9	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en Fernández, 2014.

Gráfico 9.6

Distribución del tipo de actor, por sección, según medio de comunicación. 2003-2013



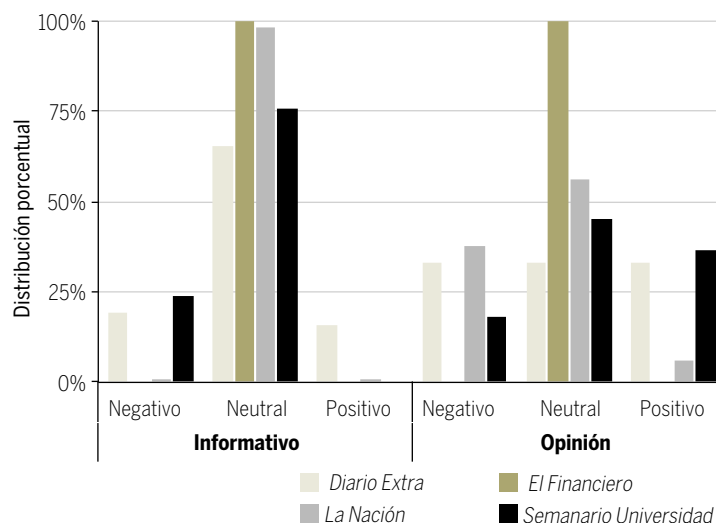
Fuente: Elaboración propia con base en Fernández, 2014.

El gráfico 9.7 muestra una distribución heterogénea del enfoque que se da a la noticia en función del medio y de la sección en que fue publicada. En *La Nación* predomina el enfoque neutral (93,8%), pero este disminuye en la sección de opinión (56,3%), revelando así un sesgo hacia posturas en contra de la labor judicial; de hecho, en esa sección solo una noticia fue catalogada como positiva. En contraste, el *Semanario Universidad* fue el medio que se mostró más favorable en la sección de opinión, dado que poco más de la tercera parte de sus notas entró en esa clasificación. Esto, a su vez, contrasta con la sección informativa del mismo medio, donde ninguna noticia fue positiva. Por último el *Diario Extra* fue, en términos relativos, el que presentó la visión más negativa de los eventos, ya que en la quinta parte de las notas hubo signos de preferencia por fuentes externas al Poder Judicial (sin balance de fuentes) o frases explícitamente en contra de la institución.

Aunque las notas con enfoque negativo representan solo el 11,9% del total analizado, su número promedio de caracteres fue un 43,7% mayor que el de las notas neutrales y positivas. Por otro lado, las noticias en que las fuentes consultadas mostraron posturas adversas al Poder Judicial tienden a ser las menos extensas de los tres grupos. El *Semanario Universidad* duplica el promedio de caracteres de todos los medios estudiados (4.986), mientras que en *La Nación* las notas se reducen hasta 1.806 caracteres cuando tienen un enfoque positivo, cerca

Gráfico 9.7

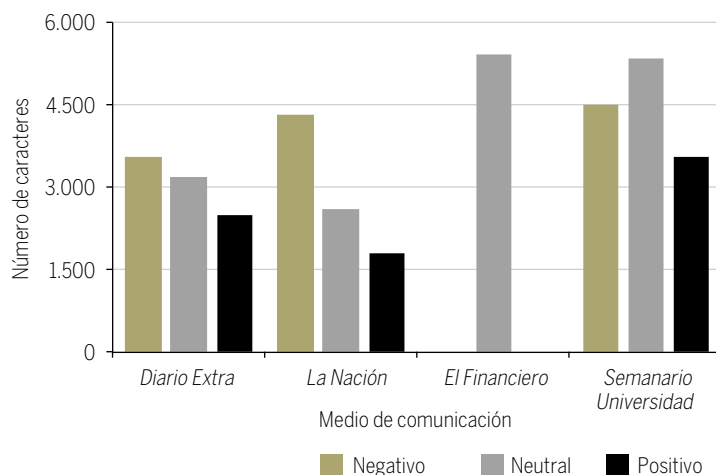
Distribución del enfoque de las notas sobre el Poder Judicial, por sección, según medio de comunicación. 2003-2013



Fuente: Elaboración propia con base en Fernández, 2014.

Gráfico 9.8

Promedio de caracteres de las notas, por medio de comunicación, según enfoque. 2003-2013



Fuente: Elaboración propia con base en Fernández, 2014.

de un 45% menos que la media general. Asimismo, las noticias que aparecen en portada son un 40,1% más breves que las demás. Otro rasgo importante es que los eventos reportados como informativos se desarrollan hasta un 33,6% más que los ubicados en la sección de opinión (gráfico 9.8).

En los años estudiados se observó una elevada cobertura periodística del Poder Judicial y una tendencia a colocar con más frecuencia en portada las noticias con enfoque negativo (gráfico 9.9). Es decir, se combinó una alta exposición mediática con una alta relevancia, pues el sistema de administración de justicia ocupó buena parte de las portadas de los periódicos cuando el enfoque fue más negativo.

De lo que no se habla: el presupuesto judicial

La cobertura sobre la tramitación del presupuesto del Poder Judicial, según las fechas en que se presenta el anteproyecto y el momento en que se recibe respuesta del Ministro de Hacienda, es mínima. En el período cubierto por el estudio se contabilizaron al menos cuarenta eventos relacionados con el tema, pero estos tan solo generaron la publicación de tres artículos. Todos los textos eran de *La Nación*. Además, uno de ellos no fue iniciativa de la sala de redacción del periódico, pues se publicó en la sección de opinión, que recibe aportes de los lectores.

Se efectuó una búsqueda con las palabras “presupuesto Poder Judicial” en el archivo digital del Grupo Nación, para explorar si en esa plataforma existían otras notas sobre esta materia aun cuando hubieran sido publicadas en fechas distintas a las del envío de presupuestos, a las cuales se delimitó la primera búsqueda. El resultado, sin embargo, no cambió mucho; se encontraron solo cinco noticias, todas posteriores al 2005 y prácticamente todas enfocadas en reclamos del Poder Judicial por recortes presupuestarios.

Estos hallazgos pueden interpretarse como una señal de que este tema no despierta interés en los medios, o bien de que la labor que realiza el Poder Judicial para difundir, generar debate y transparentar todo el proceso presupuestario, es insuficiente. Es posible, claro, que haya una mezcla de ambos factores.

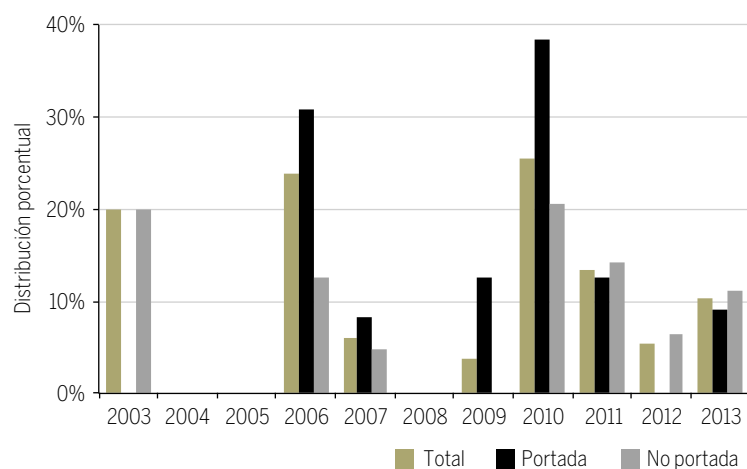
Protestas ante el Poder Judicial: una novedosa medida de presión

Las protestas frente a la Asamblea Legislativa y la Casa Presidencial no son novedad, pero sí lo son las manifestaciones colectivas ante la Corte Suprema de Justicia, un recinto que hasta hace poco desconocía este tipo de reclamo de la ciudadanía. En los diez años estudiados, la primera protesta se dio en 2003, cuando una agrupación de taxistas se organizó para presionar a la Sala Constitucional y evitar que resolviera una acción de inconstitucionalidad que favorecería a los taxistas informales. Posteriormente los medios empezaron a reportar vigiliadas, marchas e incluso manifestaciones de vecinos, hasta sumar 42 publicaciones, según la base de datos construida para esta investigación.

Las variables asociadas a las publicaciones sobre reclamos al Poder Judicial se comportan de forma irregular y no muestran patrones relevantes en el tiempo. No obstante, sobresale el hecho de que en 2010 un solo evento generó la mayor cantidad de artículos en esta categoría de todo el período analizado. Se trató de la irrupción de agentes del OIJ para llevar a cabo una detención en la Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, de la UCR. Tal acontecimiento generó quince publicaciones (gráfico 9.10).

Gráfico 9.9

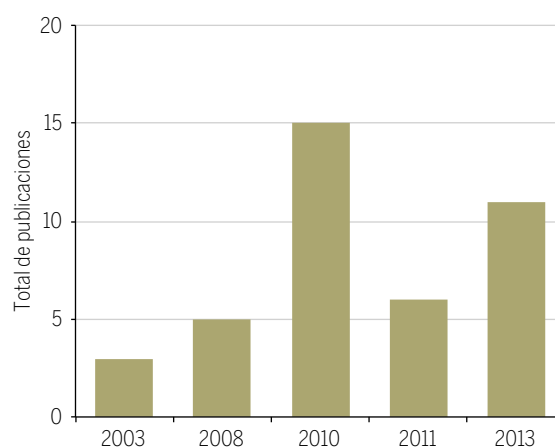
Noticias con enfoque negativo, según aparición en las portadas de los medios. 2003-2013



Fuente: Elaboración propia con base en Fernández, 2014.

Gráfico 9.10

Número de publicaciones sobre reclamos al Poder Judicial. 2003-2013



Fuente: Elaboración propia con base en Fernández, 2014.

Para conocer cómo respondió el Poder Judicial ante los reclamos, se dio seguimiento a seis de los eventos seleccionados y se determinó que en cinco de ellos el desenlace coincidió, total o parcialmente, con lo que los manifestantes solicitaban. Sin embargo, no se puede establecer una relación causal entre la protesta y la toma de decisiones administrativas o jurisdiccionales (cuadro 9.4).

En dos de los casos el resultado final coincidió en alguna medida con las demandas planteadas en las acciones colectivas. Uno se dio cuando jueces y otros ciudadanos no vinculados con el Poder Judicial protestaron por la decisión de someter a escrutinio de la Corte Plena el fallo de un juez que dispuso el traslado de reos a diferentes centros penitenciarios, en razón del hacinamiento carcelario. El otro caso fue el descontento que generó la medida cautelar de casa por cárcel dictada por el Juzgado Penal de Pavas, contra presuntos narcotraficantes

mexicanos que se accidentaron en una avioneta cargada con drogas. Resulta interesante que en ambos casos la prensa publicó notas redactadas con enfoque negativo. Recuérdese que, como ya se comentó, en los artículos de este tipo los jueces y otros funcionarios tienen mayor presencia que los magistrados (recuadro 9.2).

Respuesta del Poder Judicial a la mayor cobertura mediática

Este apartado se elaboró mediante una revisión de los canales que utiliza el Poder Judicial para comunicarse con los medios y gracias a la información que proporcionó el personal de prensa de la institución (véase la sección “Metodología” más adelante). El objetivo es describir cómo ha evolucionado el sistema de administración de justicia en los últimos años, para atender la creciente cobertura mediática.

▮ Cuadro 9.4

Selección de noticias relacionadas con reclamos de la ciudadanía al Poder Judicial. 2003-2013

Actor	Destinatario	Tema	Año	Decisión final
Asociación Costarricense de la Judicatura (Acojud)	Corte Plena	Investigación contra el magistrado suplente Sosto López.	2008	Renuncia del magistrado suplente Sosto López.
Estudiantes de la UCR	OIJ	Detención de un oficial de tránsito dentro del campus universitario.	2010	Sala Constitucional rechazó recurso que pretendía prohibir ingreso de policías al campus.
Padres de familia	Juzgados de pensiones alimentarias	Trato al usuario y ajuste automático de las pensiones.	2013	Sala Constitucional declaró sin lugar acción de inconstitucionalidad contra ajuste automático.
Jueces y ciudadanos	Corte Plena	Traslado de reos a diferentes centros penitenciarios, debido al hacinamiento carcelario.	2013	El Ministerio de Justicia dejó sin efecto el traslado ordenado por un juez.
Taxistas (Fenacotaxi)	Sala Constitucional	Sentencia en favor de los taxistas informales.	2003	La Sala Constitucional declaró sin lugar el Transitorio I de la Ley 8955 a favor de los taxistas formales.
Vecinos	Juzgado Penal de Pavas	Medida cautelar de casa por cárcel para presuntos narcotraficantes mexicanos.	2011	El fallo no se ejecutó y la jueza que lo dictó fue suspendida.

▀ Recuadro 9.2

La influencia de la opinión pública en las decisiones judiciales

La literatura que analiza la toma de decisiones judiciales incluye a la opinión pública como una variable que, por un lado, afecta la recopilación de pruebas –pues en muchos casos estas son obtenidas por medio de la investigación periodística– y por otro lado influencia la posición de las y los jueces, que no están exentos de la presión mediática y pueden sentirse empoderados o amedrentados para tomar ciertas decisiones como resultado de ella (Kapiszewski, 2009; Brenes, 2010).

La teoría del balance táctico propuesta por Kapiszewski (2009) sostiene que, en casos políticamente controversiales, no hay un único elemento que explique las sentencias emitidas por las cortes, sino que estas se derivan de comportamientos motivados por diversos factores y valores (cuadro 9.5) que son balanceados por los jueces de maneras distintas dependiendo de los casos, contextos y tiempos en que se enmarcan sus decisiones.

La Ciencia Política norteamericana ha desarrollado modelos analíticos para explicar, e incluso predecir, los fallos de la Corte Suprema. En Costa Rica no existe esa corriente de estudios, por lo que no se puede afirmar de manera fundamentada que un caso de alto perfil y objeto de presión ciudadana siga un procedimiento distinto, o se falle con criterios diferentes a los que se aplican en procesos que no tienen esa notoriedad pública. Estas son algunas de las preguntas que, a futuro, podrían plantearse para una investigación en este sentido: ¿tienen los casos de alto perfil duraciones distintas?, ¿al fallar esos casos, se incluyen consideraciones de índole política e institucional?, ¿existe mayor o menor probabilidad de obtener una sentencia condenatoria cuando hay una amplia demanda ciudadana para ello?

Un estudio exploratorio realizado para este Informe aportó algunas observaciones sobre el papel de la opinión pública en procesos controversiales. Se seleccionaron dos casos relacionados con políticas públicas prioritarias para los dos últimos gobiernos, que fueron sometidos a consulta en la Sala Constitucional. El primero fue el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (administración Arias Sánchez), cuyo análisis se dio en el contexto de una opinión pública polarizada. El resultado fue un dictamen aprobado por mayoría de cuatro magistrados contra tres. Los argumentos esgrimidos en los votos salvados de la resolución dan cuenta de tensiones ideológicas a lo interno de la Sala, que trascienden la interpretación literal de la norma constitucional (Murillo, 2014).

En el segundo caso, la Sala Constitucional declaró de manera unánime la inconstitucionalidad del proyecto conocido como “Plan Fiscal” (administración Chinchilla Miranda), por errores de procedimiento cometidos durante su aprobación. Esta iniciativa fue rechazada por amplios sectores de la opinión pública y la mayoría de los medios de comunicación (véase el capítulo 7).

Si bien el estudio muestra coincidencias entre estas dos resoluciones y la corriente mayoritaria de opinión pública, es preciso realizar análisis más profundos, que no solo describan esas coincidencias sino que determinen si existen mecanismos causales, qué los activa y cómo funcionan, en síntesis, que permitan conocer cómo incide el contexto social en el comportamiento de las y los magistrados y si hay una mayor voluntad de imponerse frente al poder político cuando los jueces perciben un respaldo de la ciudadanía.

► Cuadro 9.5

Factores que influyen la toma de decisiones jurisdiccionales según la teoría del balance táctico

Factor	Contenido
Ideología de los jueces	Los jueces toman sus decisiones siguiendo sus orientaciones ideológicas.
Intereses corporativos o institucionales	La integridad o reputación de la institución determina el comportamiento asertivo de las altas cortes. Este concepto alude a los intereses específicos de los jueces y no supone que los arreglos institucionales formales afectan sus decisiones.
Opinión pública en relación con el caso	Si existe un apoyo social suficiente, las cortes pueden sentirse motivadas para cuestionar a los poderes electos en casos de alto perfil político.
Preferencias de los poderes electos	Las cortes son más asertivas cuando: i) hay un sistema pluripartidista que dificulta el rechazo legislativo de sus sentencias, ii) los partidos se alternan en el poder, iii) existe una fuerte competencia política y iv) el gobierno está dividido. La idea es que las preferencias de los líderes electos pueden influir o dominar las deliberaciones sobre un caso particular, y generar a una decisión deferente hacia ellos.
Situación económica y política o potenciales repercusiones económicas y políticas de la decisión	Las cortes valoran las consecuencias de sus decisiones porque sienten alguna responsabilidad en el gobierno del país.
Fundamentos jurídicos o factores legales	La ley tiene un impacto como práctica discursiva, en tanto marca las pautas para que los jueces dejen de lado resoluciones que no puedan justificarse con base en las normas legales o los procedimientos establecidos.

Fuente: Brenes, 2010, con base en Kapiszewski, 2009.

Múltiples departamentos de prensa con gestión reactiva

De las entidades que conforman el Poder Judicial, tres tienen su propio departamento de prensa (la Corte Plena, el Ministerio Público y el OIJ) y atienden por recargo las consultas dirigidas a la institución en su conjunto. En la actualidad las principales funciones de esas dependencias son las relaciones con los medios y con el público en general, el manejo de la imagen corporativa, la comunicación interna, la comunicación externa en momentos de crisis y el cabildeo o *lobbying* (Almansa, 2005). Realizar estas tareas se vuelve más complejo cuando, por la naturaleza de la institución, estos departamentos trabajan de manera independiente y con responsabilidades distintas (y hasta contrapuestas).

Los departamentos de prensa del Poder Judicial cuentan con personal en planilla, así como con practicantes o colaboradores *ad honorem*. También poseen los equipos necesarios para cumplir sus funciones, tales como computadoras con acceso a internet, cámaras y grabadoras digitales. Sin embargo, ninguno dispone de una *webcam*, recurso que les permitiría realizar videoconferencias.

Un hallazgo muy relevante obtenido al indagar sobre las labores diarias de estas oficinas es la carencia de un manual o protocolo estandarizado, de modo que las funciones y tareas del personal pueden variar según la jefatura del momento. El Ministerio Público sí cuenta con un protocolo, pero no está escrito, por lo que también depende de la transferencia de conocimiento entre los funcionarios.

La falta de un protocolo hace que, por ejemplo, durante períodos “pico” de atención –como puede ser tras un juicio trascendental o eventos críticos– no exista una guía de cómo operar en términos de comunicación con los medios. Además, para esos momentos de alta cobertura mediática tampoco se cuenta con apoyo extra (como consultores externos), sino que los departamentos deben reorganizarse internamente para dar la atención debida.

Tanto el OIJ como la Corte Suprema reportaron que anualmente capacitan a los periodistas encargados de darles cobertura, para familiarizarlos con la jerga judicial, mostrarles el funcionamiento de la institución y

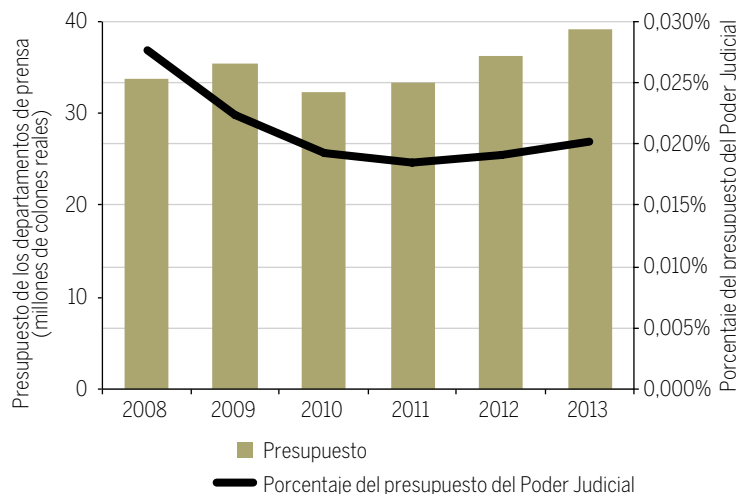
definir con claridad los canales de comunicación, con el propósito de reducir la posibilidad de informes inexactos en los medios. También brindan capacitación a su propio personal sobre cómo atender a la prensa y además se aclara quiénes están autorizados para dar declaraciones, a fin de evitar que se difunda información que pueda afectar los procesos judiciales.

Estos esfuerzos han tenido distintos resultados. En el ámbito administrativo del Poder Judicial y el OIJ se considera que la relación con la prensa está mejor que hace cinco años, debido, principalmente, a que hoy existen más canales de comunicación, como las redes sociales, que propician la interacción y la pronta respuesta. En cambio, el Ministerio Público señala que esa relación está igual que hace cinco años, sobre todo por la falta de conocimiento de los periodistas sobre esta fuente. Con respecto a esta última afirmación hay que destacar que, de las tres instituciones que respondieron el cuestionario aplicado para este estudio, el Ministerio Público es la única que no brinda capacitación a los representantes de los medios.

Con excepción del 2007, el presupuesto asignado a los departamentos de prensa no ha crecido en los últimos años y, por ende, ha perdido importancia relativa dentro del presupuesto total del Poder Judicial. Sobre este tema solo fue posible obtener datos precisos del ámbito administrativo del Poder Judicial y del OIJ (gráfico 9.11).

Gráfico 9.11

Presupuesto real de los departamentos de prensa, con respecto al presupuesto total del Poder Judicial. 2008-2013
(base 2006=100)



Las páginas web no son puntos de entrada para los comunicadores

Las páginas institucionales en internet deben ser canales de información básica que ayuden al periodista a entender la fuente que le brinda los datos y a contactarla directamente en caso de duda.

La Corte Suprema de Justicia, la Defensa Pública y el Ministerio Público tienen sitios web donde ofrecen noticias institucionales, pero no hay evidencia de que se actualicen periódicamente ni existe un apartado específico para la prensa. En este sentido, el estudio encontró que los canales de comunicación más completos son el del ámbito administrativo del Poder Judicial y el del OIJ, pues ambos cuentan con espacios en diversas redes sociales que les permiten interactuar con los usuarios, y además en sus sitios hay un apartado de prensa e información amplia y actualizada sobre juicios, casos, allanamientos y otros datos de interés para el público.

En lo que concierne a las redes sociales, el Ministerio Público del todo no emplea este canal. Las instituciones que sí lo utilizan (el área administrativa del Poder Judicial y el OIJ, como ya se dijo) tienen como objetivos darse a conocer, informar a ciudadanos y periodistas, así como recibir retroalimentación sobre sus servicios. Sin embargo, mientras el área administrativa del Poder Judicial cuenta con un administrador de redes o *community manager* y un plan de atención de medios en redes sociales, el OIJ carece de ambos tipos de recursos.

De acuerdo con el estudio *Evaluación de la calidad de la prestación de servicios públicos por medios digitales en Costa Rica*, que cada año realizan el Incae y Gobierno Digital, en 2013 el sitio madre del Poder Judicial se ubicó en el lugar 50 entre 158 instituciones evaluadas, luego de haber ocupado la posición 37 en 2012 (Barahona y Elizondo, 2013). Como su nombre lo indica, este *ranking* mide la calidad de los medios digitales en términos de la información que brindan y la interacción que establecen con los usuarios.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

EL DISCURSO MEDIÁTICO SOBRE EL PODER JUDICIAL,

véase Fernández, 2014, y la base de datos de cobertura mediática, en www.estadonacion.or.cr

Metodología

Para este estudio sobre el escrutinio mediático al Poder Judicial, se seleccionaron hitos temáticos importantes registrados en los últimos diez años (2003-2013) y se sistematizó la información de tal forma que se pudiera analizar la cobertura de la prensa, tanto en la fecha en que ocurrió el evento como cinco días antes y cinco después (en el caso de los diarios) o dos semanas antes y dos después (en el caso de los semanarios).

Este ejercicio consideró únicamente los medios escritos, por ser los que tienen los registros históricos más accesibles. Se seleccionaron cuatro medios con líneas editoriales muy distintas entre sí.

Se denominó “eventos críticos” a aquellos hechos destacados en los que el Poder Judicial fue el actor principal y sobre los cuales se habría esperado una amplia cobertura mediática. Esto incluye, por ejemplo, los nombramientos de las máximas autoridades judiciales (magistrados, Fiscal General), el trámite del presupuesto institucional, escándalos internos, peticiones ciudadanas (protestas, vigiliadas) y casos penales de alto perfil (narcotráfico, corrupción, asesinatos).

Para escoger los hechos por analizar se consultó a dos operadores judiciales (E²: Robles, 2013 y Múnera, 2013) y un experto en comunicación y fenómenos culturales (E: Sandoval, 2013). Entre otros aspectos, se les preguntó cuáles eventos recordaban, ocurridos entre los años 2003 y 2013, que tuvieron al Poder Judicial como protagonista y fueron objeto de una alta cobertura mediática. También se realizó una búsqueda en el archivo digital del Grupo Nación, con un rango temporal de 1993 a 2013.

A partir de estas consultas preliminares, se definieron las pautas para seleccionar los eventos que se incluirían en la base de datos que proveería los insumos para el estudio. Los criterios fueron los siguientes:

- ▶ Relevancia: evento destacado en la realidad nacional, que haya generado una amplia cobertura periodística.
- ▶ Importancia dentro del Poder Judicial: evento significativo para el funcionamiento institucional ordinario del Poder Judicial.

Teniendo estos criterios como ejes transversales, se estableció una primera subdivisión temática, para distinguir entre

hechos calendarizados oficialmente, que ocurren con cierta periodicidad, y hechos no calendarizados, que adquieren relevancia por factores específicos del momento o de una coyuntura particular.

Los hechos calendarizados son, por ejemplo, la elección y reelección de magistrados, el nombramiento del Fiscal General y la aprobación del presupuesto del Poder Judicial. Los primeros fueron etiquetados como “nombramientos” y los segundos como “presupuesto”.

Entre los eventos no calendarizados están las manifestaciones espontáneas de grupos sociales que se organizaron para plantear solicitudes directas al Poder Judicial y, adicionalmente, los asuntos relacionados con el sistema de administración de justicia que generaron polémica y amplia cobertura mediática. Los primeros fueron etiquetados como “reclamo al Poder Judicial” y los segundos como “eventos críticos”.

En total, se identificaron y estudiaron 285 artículos motivados por 46 eventos que cumplieron con los rangos y temas definidos. Las fuentes de información fueron dos diarios (*La Nación* y el *Diario Extra*) y dos semanarios (*El Financiero* y *Universidad*), exclusivamente en sus versiones impresas. Estos medios fueron seleccionados porque presentan una gran diversidad en su cobertura diaria y semanal. El *Diario Extra*, por ejemplo, es de corte más popular y tiene un enfoque noticioso muy diferente al de *La Nación*. Por su parte, *Universidad* tiene una línea editorial que enfatiza en temas medioambientales, sociales y políticos, mientras que *El Financiero* aborda contenidos más generales, aunque con predominio de asuntos económicos y de negocios.

En los casos de *La Nación* y *El Financiero* se consultó el archivo corporativo del Grupo Nación, el cual contiene, en versión digital, todas las ediciones publicadas en papel. En el *Diario Extra* y el *Semanario Universidad* los datos se tomaron de los periódicos impresos conservados en la Biblioteca Carlos Monge Alfaro, de la UCR. También se consultó el archivo físico del *Semanario Universidad*.

Para la recolección de datos sobre cada evento se consideró la fecha en que ocurrió y, a partir de ella, se hizo una revisión de contenidos publicados cinco días antes y cinco después, en el caso de los diarios, y dos semanas (ediciones) antes y dos después, en el caso de los semanarios. Por cada artículo se extrajeron los siguientes datos, que representan las variables analizadas, a saber:

2 Las referencias que aparecen anteceditas por la letra “E” corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe. La información respectiva se presenta en la sección “Entrevistas y comunicaciones personales” de la bibliografía de este capítulo.

- ▶ Fecha de publicación.
- ▶ Fecha del evento.
- ▶ Año en que sucedió el evento.
- ▶ Medio de comunicación que publicó el artículo.
- ▶ Título del artículo.
- ▶ Tipo de hecho (nombramiento, presupuesto, reclamo al Poder Judicial o evento crítico).
- ▶ Relevancia (si el artículo fue mencionado en la portada).
- ▶ Sección en que se publicó el artículo (informativa o de opinión).
- ▶ Número de caracteres.
- ▶ Individual o institucional (el artículo se catalogó como individual cuando se centró en una figura del Poder Judicial, e institucional cuando se enfocó en algún tema propio del quehacer judicial. También se utilizó la expresión “no aplica” cuando el artículo abordó un tema relacionado con el Poder Judicial pero este no fue el “actor principal”).
- ▶ Número de actores del Poder Judicial (total de operadores judiciales mencionados en el artículo, según la entidad a la que pertenecen: Corte Suprema, OIJ, Fiscalía, Defensa Pública, entre otras).
- ▶ Enfoque del artículo (positivo, negativo o neutral).

Para determinar el enfoque –positivo, negativo o neutral– del artículo, se consideraron los aspectos que se citan a continuación.

Factores que determinan un enfoque negativo

- ▶ Falta o ausencia de fuentes del Poder Judicial ante un predominio de fuentes que tienen opiniones negativas sobre el trabajo de la entidad.
- ▶ Palabras o frases explícitas del periodista o editorialista (no atribuidas a ninguna fuente) contra el trabajo o una postura asumida por el Poder Judicial.
- ▶ Uso de una sola fuente (nota sin balance o entrevista) que tiene una actitud negativa hacia el trabajo del Poder Judicial.

Por ejemplo, cuando en 2010 agentes del OIJ irrumpieron en el campus de la UCR para llevar a cabo una detención, la frase emitida por la entonces rectora Yamileth González: “La Universidad no es el refugio de ningún delincuente”, generó la siguiente nota: “Enfrentamiento entre universitarios y oficiales del OIJ deja cinco personas heridas. El hecho ocurre cuando estos oficiales ingresaron al campus para detener a un tráfico”. En este caso se determinó que hubo predominio de fuentes que mantuvieron una postura negativa hacia el Poder Judicial, e incluso se resaltó a una de ellas en la titulación. Se dio también una mayor consulta de fuentes vinculadas a la comunidad universitaria (como grupo afectado), lo que provocó un desbalance en el enfoque de la nota.

Factores que determinan un enfoque positivo

- ▶ Todas las fuentes consultadas, o la mayoría, tienen una postura negativa hacia actores que se oponen a las acciones o personas del Poder Judicial.
- ▶ En una nota informativa, básicamente descriptiva, presencia de palabras o frases explícitas del periodista o del editorialista (no atribuidas a ninguna fuente) a favor del trabajo o de una posición asumida por el Poder Judicial.
- ▶ Uso de una sola fuente cuya postura hacia el trabajo del Poder Judicial es positiva (sin una entrevista u otra fuente que le dé balance).

Un ejemplo de enfoque positivo es el editorial titulado “El sacrificio de un juez probo”, que analiza la destitución del magistrado Cruz Castro, de la Sala Constitucional. El editorialista calificó de “reprochables” e “inconstitucionales” las acciones de la Asamblea Legislativa que impidieron la reelección del magistrado y además señaló que este hecho quebrantó la independencia judicial en el país. Evidentemente, esta postura en defensa de un actor del Poder Judicial y de la autonomía de la institución es un enfoque positivo.

Factores que determinan un enfoque neutral

- ▶ Existe un adecuado balance de fuentes a favor y en contra del Poder Judicial.
- ▶ No hay elementos que demuestren la existencia de un enfoque negativo o positivo, según los factores descritos en los apartados anteriores.
- ▶ La referencia al Poder Judicial es breve y no permite distinguir un enfoque negativo o positivo hacia la entidad.

Por ejemplo, en las notas publicadas cuando el tribunal contencioso-administrativo dictó sentencia sobre el proyecto minero Crucitas (anulando la concesión), no se encontraron elementos que demostraran la existencia de una postura negativa o positiva. Los medios se enfocaron en la posición asumida por ambientalistas y académicos. Algunas fuentes celebraron la decisión del tribunal, pero criticaron la resolución que previamente había emitido la Sala Constitucional.

Exploración sobre las capacidades del Poder Judicial para atender a los medios

Para explorar el grado de preparación del Poder Judicial para enfrentar el escrutinio público se analizó su estrategia de comunicación, a partir de documentos internos sobre manejo de medios, vocerías, protocolos de respuesta, creación y desarrollo de departamentos de prensa y relaciones públicas, administradores de páginas web y redes sociales, y cualquier otra iniciativa tendiente a que la institución se vincule con los medios de una manera transparente, constructiva y respetuosa.

El material documental fue complementado con entrevistas a profundidad con actores clave y recopilación de experiencias. Para ello se diseñó un cuestionario semiabierto y un riguroso método de procesamiento de la información. De este modo se procuró brindar un panorama general de cómo ha evolucionado el discurso mediático sobre el Poder Judicial en los últimos diez años y, a la vez, identificar áreas en las que aún hay espacio para mejorar las relaciones entre esta institución y la prensa.

Agenda de investigación futura

Este capítulo es un primer e importante paso en el estudio sobre la relación entre el Poder Judicial y los medios de comunicación. A futuro, los datos aquí recopilados pueden ser útiles para investigaciones que, desde la óptica teórica del encuadre (*framing*) y la construcción de agenda (*agenda setting*), permitan conocer en detalle cuáles han sido los temas judiciales de interés para la prensa, por qué unos más que otros y por qué los hechos se enfocan de determinada manera según el medio de que se trate. Es decir, se requiere profundizar el análisis cualitativo sobre la presencia del Poder Judicial en los medios de comunicación, así como la manera en que estos abordan los asuntos judiciales.

También interesa estudiar cómo las notas publicadas por los medios inciden (o no) en la percepción ciudadana sobre la labor del Poder Judicial. En tal sentido, las categorías de análisis empleadas en este estudio son un buen punto de partida para observar la influencia que tienen la cobertura, extensión, frecuencia y enfoque de las noticias, así como para determinar si todas esas categorías tienen el mismo impacto en la formación de la opinión pública. Igual de importante será profundizar en otras variables que también influyen (lenguaje, temas específicos, entre otros) en la creación del discurso mediático, a fin de observar por qué un evento se convierte o no en relevante.

■ Insumos

Los insumos principales de este capítulo son la ponencia *¿Qué lo caracteriza y cómo ha evolucionado en los últimos diez años el contenido informativo que publican los medios de comunicación sobre el Poder Judicial?*, de Alejandro Fernández, y la tesis *Impacto de los juicios paralelos por los medios de comunicación en el proceso penal costarricense: análisis de dos casos (CCSS-Fischel y homicidio de la niña Josebeth Retana Rojas)*, de Raymond Porter (2009).

■ Créditos

Borrador del capítulo: Amelia Brenes.

Edición técnica: Evelyn Villarreal.

Asistentes de investigación: Gloriana Fernández, Alina Rodríguez, Andrea Rodríguez, Daniel Salazar y Leticia Vindas.

Revisión de cifras: Obryan Poyser y Emilio Solana.

Ilustraciones: Obryan Poyser.

Lectores críticos: Alejandro Fernández, Raymond Porter y Marcela Román.

Entrevistados: Harold Hütt, Sergio Múnera, Alejandro Robles y Carlos Sandoval.

Cuestionarios: Tatiana Vargas y Ana Lucía Vásquez.

Se agradece al Grupo Nación, al Sistema de Bibliotecas, Documentación e Información (Sibdi) de la Universidad de Costa Rica y al *Semanario Universidad* por permitir el uso de sus archivos con el fin de recopilar la información necesaria para llevar a cabo este estudio.

Siglas

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
Acojud	Asociación Costarricense de la Judicatura
Aerco	Asociación Española de Responsables de Comunidades Online
AGA	Alianza para el Gobierno Abierto
AID	Agencia para el Desarrollo Internacional (Estados Unidos; sigla en inglés)
Amcham	Cámara Costarricense-Norteamericana de Comercio (sigla en inglés)
ANEJ	Asociación Nacional de Empleados Judiciales
BCCR	Banco Central de Costa Rica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BTI	Bertelsmann Stiftung's Transformation Index
CCP	Centro Centroamericano de Población (UCR)
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
Cegeca	Centro de Gestión de Calidad (Poder Judicial)
CEJA	Centro de Estudios de Justicia de las Américas
Cejib	Cumbre Judicial Iberoamericana
Cendeisss	Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social (CCSS)
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ONU)
CICA	Centro Internacional de Conciliación y Arbitraje (Amcham)
CIJ	Centro de Información Judicial (CSJN; Argentina)
Comjib	Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos
Conamaj	Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia
Conare	Consejo Nacional de Rectores
CPC	Consejo de Promoción de la Competitividad
CSJN	Corte Suprema de Justicia de la Nación (Argentina)
DPLF	Fundación para el Debido Proceso (sigla en inglés)
FA	Frente Amplio
FD	Fuerza Democrática
FEM	Foro Económico Mundial
Fenacotaxi	Federación Nacional de Cooperativas de Taxis
GICA-Justicia	Gestión Integral de Calidad y Acreditación (Poder Judicial)
IAcc	Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en Internet (CEJA)
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
IIS	Instituto de Investigaciones Sociales (UCR)

Ilanud	Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente
Incae	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
IPC	Índice de precios al consumidor
Lapop	Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Universidad de Vanderbilt, Estados Unidos; sigla en inglés)
Lesco	Lengua de señas costarricense
MDS	Escalamiento multidimensional (sigla en inglés)
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
Minae	Ministerio de Ambiente y Energía
ML	Movimiento Libertario
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIJ	Organismo de Investigación Judicial
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPES	Oficina de Planificación de la Educación Superior (Conare)
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PAC	Partido Acción Ciudadana
PALA	Partido Acción Laborista Agrícola
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PEN	Programa Estado de la Nación
PGR	Procuraduría General de la República
PIB	Producto interno bruto
Pisav	Plataforma Integrada de Servicios de Atención a la Víctima (Poder Judicial)
PLN	Partido Liberación Nacional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Prosic	Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento (UCR)
PUSC	Partido Unidad Social Cristiana
RAC	Resolución alterna de conflictos
SCIJ	Sistema Costarricense de Información Jurídica (PGR)
Seculcol	Secretaría de Cultura del Gobierno del Estado de Colima (México)
Sibdi	Sistema de Bibliotecas, Documentación e Información (UCR)
SIFA	Sistema Integrado de Farmacia (CCSS)
Sinaes	Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior
Sinca-Justicia	Sistema Nacional de Calidad y Acreditación para la Justicia (Poder Judicial)
TIC	Tecnología de información y comunicación
TLC	Tratado de libre comercio
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones
UCR	Universidad de Costa Rica
Usaid	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (sigla en inglés)

Bibliografía

Prólogo

- Colimon, K. 2013. Fundamentos de la epidemiología. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.
- Echandi, M. y Milano, A. 2009. "La consulta facultativa de constitucionalidad", en Revista de Derecho Público 9-10.
- Furay, C. y Salevouris, M. 1988. The methods and skills of history: a practical guide. Nueva York: Routledge.

Sinopsis

- Acojud. 1999. Nota remitida al magistrado Jesús Ramírez. San José: 24 de junio.
- Alfaro, R. 2014. Análisis de indicadores judiciales de Lapop. Contribución especial realizada para el Primer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.
- Alfaro, R. y Seligson, M. 2012. Cultura Política de la Democracia en Costa Rica, 2012: "La erosión de los pilares de la estabilidad política" (versión abreviada). San José: PEN y Universidad de Vanderbilt.
- Banco Mundial. 2014. Worldwide Governance Indicators. Sitio oficial, en <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>>.
- Bertelsmann Stiftung. 2014. Transformation Index BTI 2014. Sitio oficial, en <<http://www.bti-project.org>>.
- Booth, J.A. y Seligson, M.A. 2009. Legitimacy and political participation in eight Latin American nations. Documento preparado para el Midwest Political Science Meeting, celebrado en Illinois del 2 al 4 de abril.
- Borrero, A. 2001. "Juicios paralelos y Constitución: su relación con el periodismo", en Revista Ámbitos 6.
- Brenes, A. 2014. La Sala Constitucional y la reelección presidencial en Costa Rica. Contribución realizada para el Primer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.
- Carbonell, M. et al. (eds.). 2004. Jueces y derecho: problemas contemporáneos. México D.F.: Editorial Porrúa-UNAM.
- Carranza, E. (coord.). 1997a. Delito y seguridad de los habitantes. México D.F.: Siglo XXI Editores.
- Carranza, E. 1997b. "Situación del delito y de la seguridad de los habitantes en los países de América Latina". En: Carranza (coord.), 1997a.
- Cascante, C. 2014. Estudio histórico del Poder Judicial en el marco del proceso de democratización de Costa Rica (1900-1990) (Aportes para el Análisis del Desarrollo Humano Sostenible, 13). San José: PEN.
- Cascante, C. y Blanco, K. 2013. Sistematización de datos de presupuestos, despachos, y funcionarios judiciales. San José: inédito.
- CEJA. 2014. Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en Internet - IAcc (9ª versión). Santiago de Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas.
- Chinchilla, L. 1999. Las personas tienen acceso libre e igualitario a la justicia impartida por un Poder Judicial independiente de los otros poderes del Estado. San José: PEN.
- Colomer, J. 2001. Instituciones políticas. Barcelona: Ariel.
- CPC. 2013. Informe de la Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática: "Propuestas para fortalecer la

- funcionalidad y calidad de la democracia costarricense”: una síntesis para facilitar el análisis y apoyar la toma de decisiones (serie Aportes para la Acción, 3). San José: Consejo de Promoción de la Competitividad.
- Cruz, J. 2011. Selección de datos de percepciones sobre violencia y crimen en Centroamérica. Contribución realizada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- Domingo, P. 2004. “Judicialization of politics or politicization of the judiciary? Recent trends in Latin America”, en *Democratization* 11 (1).
- DPLF. 2013. Ley vs. realidad: independencia y transparencia de la justicia en Centroamérica y Panamá. Washington D.C.: Fundación para el Debido Proceso.
- Echandi, M.L. 2014. Judicialización de la política: el control previo de constitucionalidad. Ponencia preparada para el Primer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.
- Echandi, M.L. y Milano, A. 2009. “La consulta facultativa de constitucionalidad”, en *Revista de Derecho Público* 9-10.
- FEM. 2014. The Global Competitiveness Report 2014–2015 (insight report; full data edition). Ginebra: Foro Económico Mundial.
- Feoli, M. 2012. Activismo judicial y justicia constitucional: los casos de Colombia y Costa Rica. Tesis para optar por el Doctorado en Estado de Derecho y Buen Gobierno. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- _____. 2014. Profesionalización de la judicatura. Nota técnica realizada para el Primer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.
- Fernández, A. 2014. ¿Qué lo caracteriza y cómo ha evolucionado en los últimos diez años el contenido informativo que publican los medios de comunicación sobre el Poder Judicial? Ponencia preparada para el Primer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.
- Fix-Zamudio, H. 1992. Diccionario jurídico mexicano: administración de la justicia. México D.F.: Porrúa, UNAM e Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- García, C. 2014. Tutela efectiva de derechos en materia penal y laboral. Ponencia preparada para el Primer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.
- Gasberí, J. 2008. El derecho a la tutela judicial efectiva en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Barcelona: Editorial Bosch.
- González, A. y García, L.A. 2003. Hablemos de estudio de cohortes y casos de controles: ¿qué podemos esperar de ellos? Madrid: Ceife.
- González Pérez, J. 2001. El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva. Madrid: Editorial Civitas.
- Lehoucq, F. 2014. Veinte años no es poco: continuidades y cambios en Costa Rica, 1994-2014. Contribución realizada para el Vigésimo Informe Estado de la Nación. San José: PEN.
- Londoño, M. 2014. Impacto de la Sala IV en la estructura del Poder Judicial. Nota técnica realizada para el Primer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.
- Londoño, M. y Feoli, M. 2014. Cooperación internacional en el proceso de reforma judicial. Nota técnica realizada para el Primer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.
- Mann, M. 1984. “The autonomous power of the State: its origins, mechanisms and results”, en *European Journal of Sociology* 25 (2).
- Martínez, E. 2009. Seeking the political role of the third government branch: a comparative approach to high courts in Central America. Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller.
- Mazzei, A. 2014. Perfiles y demanda social del Poder Judicial. Contribución realizada para el Primer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.
- Muñoz, J. 2014. Política e independencia judicial: los mecanismos de elección de magistradas y magistrados en Costa Rica, 1990-2013. Ponencia preparada para el Primer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.
- Murillo, J. 2013. Inventario de literatura sobre el Poder Judicial y análisis bibliométrico de la producción científica en el área. Contribución realizada para el Primer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.
- _____. 2014. La resolución de casos políticos en la vía jurisdiccional: el TLC con EEUU y la reforma fiscal de la administración Chinchilla. Ponencia preparada para el Primer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.
- O’Donnell, G. 2010. *Democracy, agency, and the State*. Nueva York: Oxford University Press.
- PEN. 1999. Quinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2001. Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2003. Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2008a. Decimocuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Programa Estado de la Nación.

- _____. 2008b. Informe Estado de la Región. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2009. Decimoquinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2011a. Cuarto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2011b. Decimoséptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2012. Decimooctavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2013. Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2014. Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Programa Estado de la Nación.
- Peters, G. 2003. El nuevo institucionalismo: teoría institucional en ciencia política. Barcelona: Gedisa.
- Poder Judicial. 2010. Compendio de Indicadores Judiciales 2000-2009 (1629-PLA-2010). San José: Sección de Estadística, Departamento de Planificación, Poder Judicial.
- _____. 2014. Compendio de Indicadores Judiciales 2008-2012 (269-PLA-2014/20-EST-2014). San José: Sección de Estadística, Departamento de Planificación, Poder Judicial.
- _____. 2015. "Organigrama del Poder Judicial de CR". En: <<http://www.poder-judicial.go.cr/images/documentos/organigramas/generalPJ.pdf>>.
- Porter, R. 2009. Impacto de los juicios paralelos por los medios de comunicación en el proceso penal costarricense: análisis de dos casos (CCSS-Fischel y homicidio de la niña Josebeth Retana Rojas). Tesis para optar por la Maestría en Administración de Justicia. Heredia: UNA.
- Proyecto Estado de la Región-PNUD. 2003. Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. San José: PEN.
- Ramonet, I. et al. 1999. "Globalización de la información y concentración de la propiedad de los medios: el rol del periodista". En: <<http://www.lahaine.org/internacional/globalinformacion.htm>>.
- Rico, J.M. 1997. Justicia penal y transición democrática en América Latina. México D.F.: Siglo XXI Editores.
- Rico, J.M. y Salas, L. 1988. Inseguridad ciudadana y policía. Madrid: Tecnos.
- Román, M. 2014. Judicialización de la salud: revisión de los recursos de amparo relacionados con medicamentos. Ponencia preparada para el Primer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.
- Romero, R. 2014. Balance de la reforma judicial en Costa Rica, 1993-2013. Ponencia preparada para el Primer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.
- Saborío, R. 2004. "Las vías de la reforma del sistema político". En: <<http://www.cesdepu.com/xn/vias-reforma-sistema-pol%edtico.pdf>>.
- Sáez, C. 2004. La tutela judicial efectiva y el proceso laboral. Madrid: Civitas.
- Shapiro, M. y Stone, A. 2002. On law, politics & judicialization. Nueva York: Oxford University Press.
- Sieder, R. et al. (eds.). 2005. The judicialization of politics in Latin America. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Solana, E. 2014. Recopilación de estadísticas judiciales 1990-2013. Contribución especial realizada para el Primer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.
- Solano, L.F. 2009. A veinte años de la Sala Constitucional: reflexiones sobre impactos, riesgos y desafíos. Contribución especial realizada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José: PEN.
- Staton, J. et al. 2013. "A monitoring mechanism for constitutional decisions in Costa Rica". En: <<http://polisci.emory.edu/faculty/jkstato/resources/WorkingPapers/GSV.pdf>>.
- Tate, C. y Vallinder, T. (eds.). 1995. The global expansion of judicial power. Nueva York: New York University Press.
- The Fund for Peace. 2014. Fragile States Index 2014. Sitio oficial, en <<http://ffp.statesindex.org/>>.
- Unimer RI. 1999. Percepción social de la inseguridad ciudadana y la justicia penal. San José: PNUD.
- Vargas Cullell, J. 2013. Perspectivas y balance del sistema electoral de partidos políticos y de la administración de justicia en Costa Rica. Contribución especial realizada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: PEN.
- Vargas Cullell, J. et al. 2005. La cultura política de la democracia en Costa Rica, 2004: un estudio del Proyecto de Opinión Pública en América Latina (OPAL). San José: CCP-UCR.
- _____. 2006. Cultura Política de la Democracia en Costa Rica: 2006. San José: CCP-UCR y Lapop-Universidad de Vanderbilt.

- Volio, F. 2000. Diez años de la Sala Constitucional. Contribución especial realizada para el Cuarto Informe Estado de la Nación. San José: PEN.
- Wilson, B. 2005. "Changing dynamics: the political impact of Costa Rica's Constitutional Court". En: Sieder et al. (eds.).
- Wilson, B. et al. 2010. Courts and power in Latin America and Africa. Londres y Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Wilson, B. y Rodríguez, J.C. 2006. "Legal opportunity structures and social movements: the effects of institutional change on Costa Rican politics", en *Comparative Political Studies* 39 (3).
- Zaffaroni, E. 2004. "Dimensión política de un poder judicial democrático". En: Carbonell et al. (eds.).
- Zamora, C. 2014. ¿Cómo se percibe el derecho de acceso a la justicia en una población vulnerable? Caso La Carpio. Ponencia preparada para el Primer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.

La construcción de la independencia del Poder Judicial durante el siglo XX

- Asamblea Legislativa. 1989. Segundo Informe de la Comisión de Narcotráfico. San José: Euned.
- Banco Mundial. 1997. World Development Report 1997: "The state in a changing world". Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- Boix, C. y Stokes, S.C. (eds.). 2007. Oxford handbook of comparative politics. Cambridge, U.K.; Nueva York: Oxford University Press.
- Bowman, K. 2000. "¿Fue el compromiso y consenso de las élites lo que llevó a la consolidación democrática en Costa Rica? Evidencias de la década de 1950", en *Revista de Historia* 41.
- Brinks, D. 2005. "Judicial reform and independence in Brazil and Argentina: the beginning of a new millennium?", en *Texas International Law Journal* 40 (3).
- Calvo, R. 1993. Análisis del proceso presupuestario del Poder Judicial. Tesis para optar por la Licenciatura en Administración Pública. San José: UCR.
- Cascante, C. 2013a. Base de datos de leyes de organización del Poder Judicial. San José: PEN.
- _____. 2013b. Base de datos de magistrados de la Corte. San José: PEN.
- _____. 2014. Estudio histórico del Poder Judicial en el marco del proceso de democratización de Costa Rica (1900-1990) (Aportes para el Análisis del Desarrollo Humano Sostenible, 13). San José: PEN.
- Cascante, C. y Blanco, K. 2013. Base de datos de presupuestos, despachos y funcionarios judiciales 1899-1990. San José: PEN.
- Cascante, C. y Lara, M. 2013. Base de datos de estadísticas judiciales 1900-1930/1974-1990. San José: PEN.
- Cerdas, M.A. y Macaya, M. 1986. Constitucionalidad presupuestaria del Poder Judicial. Trabajo de graduación para optar por la Licenciatura en Derecho. San José: UCR.
- Cross, F. 2010. "Judicial independence". En: Whittington et al. (eds.).
- De los Arcos, M.F. 1992. "El misterio del pequeño número o sobre la historia del poder: una aproximación a la nueva historia política", en *Iztapalapa: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* 26.
- Dodson, M. y Jackson, D. 2001. "Judicial independence and instability in Central America". En: Russell y O'Brien (eds.).
- Domingo, P. 1999. "Judicial independence and judicial reform in Latin America". En: Schedler et al. (eds.).
- Feoli, M. 2014. Profesionalización de la judicatura. Nota técnica realizada para el Primer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.
- Ferejohn, J. et al. 2007. "Comparative judicial politics". En: Boix y Stokes (eds.).
- Fernández, A. et al. 1987. La independencia del Poder Judicial. Seminario de graduación para optar por la Licenciatura en Derecho. San José: UCR.
- Figueroa, J.R. 2010. "Instituciones para la justicia constitucional en América Latina". En: Figueroa y Helmke (coords.).
- Figueroa, J.R. y Helmke, G. (coords.). 2010. Tribunales constitucionales en América Latina. México D.F.: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Fuentes, A. (ed.). 2002. Reforma judicial en América Latina: una tarea inconclusa. Washington D.C.: OEA.
- Gutiérrez, C.J. 1979. El funcionamiento del sistema jurídico. San José: Juricentro.
- Iaryczower, M. et al. 2002. "Judicial independence in unstable environments, Argentina 1935-1998", en *American Journal of Political Science* 46 (4).
- Ilanud. 1986. Informe sectorial sobre la administración de justicia en Costa Rica. San José: Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente.
- Kapiszewski, D. y Taylor, M. 2008. "Doing courts justice? Studying judicial politics in Latin America", en *Perspective on Politics* 6 (4).

- Lara-Borges, O. et al. 2012. "Diseño constitucional y estabilidad judicial en América Latina, 1900-2009", en *Política y Gobierno* 19 (1).
- Lehoucq, F. y Molina, I. 2002. *Stuffing the ballot box: fraud, electoral reform, and democratization in Costa Rica*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Mann, M. 1984. "The autonomous power of the State: its origins, mechanisms and results", en *European Journal of Sociology* 25 (2).
- Méndez, J. et al. (eds.). 1999. *The (un)rule of law and the underprivileged in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame.
- Molina, I. 2002. *Costarricense por dicha...* San José: EUCR.
- _____. 2005. *Demoperfectocracia*. Heredia: EUNA.
- Mora, L.P. 2001. *Historia del Poder Judicial en la segunda mitad del siglo XX*. San José: Euned.
- Muñoz, M. 1999. "Narcotráfico, democracia y soberanía nacional en Costa Rica", en *Anuario de Estudios Centroamericanos* 25 (2).
- Muñoz, J.M. 2014. *Política e independencia judicial: los mecanismos de elección de magistradas y magistrados en Costa Rica, 1990-2013*. Ponencia preparada para el Primer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.
- O'Donnell, G. 1999. "Polyarchies and the (un)rule of law in Latin America". En: Méndez et al. (eds.).
- _____. 2004. "Democracy, human rights, human development". En: O'Donnell et al. (eds.).
- O'Donnell, G. et al. (eds.). 2004. *The quality of democracy: theory and applications*. Indiana: Notre Dame University Press.
- Obregón, C. 2000. *El proceso electoral y el Poder Ejecutivo en Costa Rica*. San José: EUCR.
- Oconitrillo, E. 2004. *Cien años de política costarricense, 1902-2002*. San José: Euned.
- Olson, M. et al. 1998. *Governance and growth: a simple hypothesis explaining cross-country differences in productivity and growth (Working Paper, 218)*. Maryland: Center for Institutional Reform and Informal Sector, University of Maryland.
- ONU. 1985. *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura*. Washington D.C.: Organización de las Naciones Unidas.
- PEN. 2003. *Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Pérez-Brignoli, H. 2010. *La población de Costa Rica 1750-2000*. San José: EUCR.
- Picado, A. 1937. *Explicación de las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial*. San José: Corte Suprema de Justicia.
- Poyser, O. 2014. *Ubicación de los despachos judiciales, según período de apertura*. Mapa realizado para el Primer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.
- Presidencia de la Corte Suprema de Justicia. 1911. *Informe de Labores*. San José: Secretaría de Justicia.
- _____. 1917. *Informe de Labores*. San José: Secretaría de Justicia.
- _____. 1931. *Informe de Labores*. San José: Secretaría de Justicia.
- Ramos, M. 2007. "El Poder Judicial: la justicia". En: <<http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/4.3.poderjudicial.pdf>>.
- Ríos-Figueroa, J. 2006. *Judicial independence: definition, measurement, and its effects on corruption: an analysis of Latin America*. Nueva York: Universidad de Nueva York.
- Ríos-Figueroa, J. y Staton, J. 2014. "An evaluation of cross-national measures of judicial independence", en *The Journal of Law, Economics, and Organization* 30 (1).
- Rivera-Batiz, F.L. 1999. *Democracy, governance and economic growth: theory and evidence*. Nueva York: Department of Economics, Columbia University.
- Rojas, R. 1973. *La independencia financiera del Poder Judicial*. Tesis para optar por la Licenciatura en Derecho. San José: UCR.
- Rovira, J. 1987. *Costa Rica en los años 80*. San José: Porvenir.
- Russell, P. 2001. "Toward a general theory of judicial independence". En: Russell y O'Brien (eds.).
- Russell, P. y O'Brien, D. (eds.). 2001. *Judicial independence in the age of democracy: critical perspectives from around the world*. Virginia: The University Press of Virginia.
- Saborío y Coto Abogados. 2005. *Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949 - Costa Rica (versión digital revisada por el Dr. Rodolfo Saborío Valverde)*. En: <<http://www.cesdepu.com/actas.htm>>.
- Sáenz, J. 2008. *Los sistemas normativos en la historia de Costa Rica*. Heredia: Ediciones Chico S.A.
- _____. 2011. "La política exterior de la primera administración Figueres Ferrer (1953-1958)", en *Revista Costarricense de Política Exterior* 8 (2).
- Sáenz, J. y Masís, M. 2006. *Historia de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica*. San José: Poder Judicial.
- Schedler, A. et al. (eds.). 1999. *The self-restraining state*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

- Sedo, A. y Vicenti, I. 1990. Reestructuración del Poder Judicial: crisis y soluciones. Tesis para optar por la Licenciatura en Derecho. San José: UCR.
- Segura, J. 1982. La clase política y el Poder Judicial en Costa Rica. San José: Euned.
- Seligson, M. 2002. "Trouble in paradise? The erosion of system support in Costa Rica, 1978-1999", en *Latin America Research Review* 37 (1).
- Sen, A. 2000. *Development as freedom*. Nueva York: Alfred A. Knopf.
- "Sentimiento de justicia depende de muchos puntos de vista y hasta de las necesidades propias de la época". 1963. En *La Nación*. San José: 15 de mayo.
- Shapiro, M. y Stone Sweet, A. 2002. *On law, politics & judicialization*. Nueva York: Oxford University Press.
- Solera, G. 1966. *Expresidentes de la Corte Suprema de Justicia 1825-1955*. San José: Imprenta Antonio Lehmann.
- Toharia, J.J. 2000. *Opinión pública y justicia: imagen de la justicia en la sociedad española*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- Vargas, O. 1997. "La independencia judicial en Costa Rica", en *Revista de Ciencias Penales* 25 (7).
- Vargas Cullell, J. 2012. "Advancing the study of stateness in Central America: methodology and some illustrative findings", en *Revista de Ciencia Política* 32 (3).
- Viquez, M. y Carvajal, F. 1986. *Los órganos superiores del Poder Judicial*. Tesis para optar por la Licenciatura en Derecho. San José: UCR.
- Whittington, K. et al. (eds.). 2010. *The Oxford handbook of law and politics*. Nueva York: Oxford University Press.

Los veinte años de reformas en el Poder Judicial

- Alfaro, R. 2014a. Análisis de indicadores judiciales de Lapop. Contribución especial realizada para el Primer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.
- _____. 2014b. *Cultura política de la democracia en Costa Rica y en las Américas, 2014: gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*. San José: PEN y Universidad de Vanderbilt.
- Alfaro, R. y Ramírez, A. 2011. *Institucionalidad pública en Costa Rica*. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- Álvarez, M. et al. 1997. *La tutela de los derechos fundamentales en Costa Rica por medio del recurso de amparo*. San José: Investigaciones Jurídicas.
- Arias, R. 2001. *Acceso a la justicia y resolución alterna de conflictos en Costa Rica: la experiencia de las casas de justicia*. San José: Ministerio de Justicia y Gracia.
- Arroyo, R. 2014. *Programa de Modernización de la Administración de Justicia, Etapa II*. San José: Poder Judicial.
- Autel, J. 1998. *Jueces, política y justicia en Inglaterra y España*. Barcelona: Cedecs Editorial.
- Banco Mundial. 2002. *Legal and judicial reform: observations, experiences and approach of the legal vice Presidency*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Barahona, J. y Elizondo, A. 2012. *Evaluación de la Calidad de la Prestación de Servicios Públicos por Medios Digitales en Costa Rica*. Alajuela: Incae Business School.
- BID. 2013. *Programa de Mejoramiento de la Administración de la Justicia II (CR0141; 1377/OC-CR)*. San José: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Busquets, J. 2013. "El Poder Judicial electrónico en Iberoamérica en el 2011 y 2013: estado del arte", en *Democracia Digital e Governo Eletrônico* 8.
- Cáceres, P. 1989. *Crítica constitucional*. Bogotá: Editorial del Banco de la República.
- Camacho, A. 2013. "Costa Rica tiene 15 centros de conciliación y arbitraje", en *El Financiero*. San José: 17 de marzo.
- Carrillo, L. 2003. *Foro Agenda Nacional de Reformas al Poder Judicial*. San José: Colegio de Abogados.
- CEJA. 2007. *Reporte sobre el estado de la justicia en las Américas 2006-2007*. Santiago de Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas.
- _____. 2011. *Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en Internet*. Santiago de Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas.
- Chacón, R. et al. 2007. *La Reforma del Poder Judicial en Costa Rica: análisis a la luz del principio de justicia democrática*. Tesis para optar por la Maestría en Derecho Público. San José: UCR.
- Chaves, K. 2012. "Flagrancia abarrota cárceles", en *Al Día*. San José: 12 de marzo.
- Clavijo, S. 2012. *Costos y eficiencia del sector justicia en Colombia*. Presentación realizada en las VII Jornadas Internacionales de Derecho Penal, celebradas en Bogotá del 10 al 12 de octubre.

- Colegio de Abogados. 2002. Foro Agenda Nacional de Reformas al Poder Judicial. San José: Colegio de Abogados e Instituto de Ciencias Jurídicas.
- Comisión de Evaluación del Desempeño-Poder Judicial. 2010. "Propuesta de evaluación del desempeño en la función jurisdiccional". En: <www.poder-judicial.go.cr/desempenno/documentos/RESUMEN%20EJECUTIVO%20NOVIEMBRE%202010.pdf>.
- Comjib. 2012. Estadísticas e Indicadores Armonizados de los Sistemas de Justicia 2012: América Latina. Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos.
- Consejo Económico y Social-ONU. 2002. "Principios básicos para la aplicación de programas de justicia reformativa en materia penal". En: <http://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ_Sessions/CCPCJ_11/E-CN15-2002-05-Add1/E-CN15-2002-5-Add1_S.pdf>.
- Contraloría de Servicios-Poder Judicial. 2010. Informe Anual de Labores 2010. San José: Contraloría de Servicios, Poder Judicial.
- Corral, M. 2011. El estado de la democracia en América Latina: un análisis comparado de las actitudes de las élites y los ciudadanos (Boletín PNUD & Instituto de Iberoamérica, 1). Salamanca: Oficina de Gobernabilidad Democrática, PNUD; Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca.
- Corte Suprema de Justicia. 1995. Conclusiones del I Congreso Nacional sobre Administración de Justicia. San José: Programa Derecho para el Desarrollo.
- _____. 2003a. Evaluación de la Reforma Judicial de Costa Rica, 1996/2002 (resumen ejecutivo). San José: Poder Judicial.
- _____. 2003b. Memoria de la Reforma Judicial de Costa Rica 1996-2002 (informe final). San José: Poder Judicial.
- _____. 2013. Acta de Corte Plena no 38-2013. San José: Poder Judicial.
- _____. 2014a. Acta de Corte Plena no 08-2014. San José: Poder Judicial.
- _____. 2014b. Acta de Corte Plena no 10-2014. San José: Poder Judicial.
- Cumbre Judicial Iberoamericana. 2008. "La oralidad procesal en Iberoamérica". En: <http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=8b98e368-a52a-444e-8766-73c28c2690f7&groupId=10124>.
- Delgado, D. 2014a. "Decidimos por la política de cero tolerancia", en La Nación. San José: 5 de octubre.
- _____. 2014b. "Robo de picaritas manda a joven tres años y medio a la cárcel", en La Nación. San José: 9 de noviembre.
- Feoli, M. 2008. "Veinte años después: Centroamérica sigue en guerra", en Temas de Nuestra América 46.
- _____. 2014. Profesionalización de la judicatura. Nota técnica realizada para el Primer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.
- Franceschi, A.M. 2012. Problemas y retos actuales en la aplicación conjunta de la Ley de Protección a Víctimas, Testigos y demás Sujetos Intervinientes del Proceso Penal y del artículo 49 de la Ley de Justicia Penal Juvenil, en los procesos judiciales. Tesis para optar por la Licenciatura en Derecho. San José: UCR.
- González, D. y Dall'Anese, F. 2003. "Alcances prácticos de la reforma procesal penal en Costa Rica", en Revista de la Asociación de Ciencias Penales 15 (21).
- Guarnieri, C. y Pederzoli, P. 1997. Los jueces y la política: Poder Judicial y democracia. Madrid: Editorial Taurus.
- Hammergren, L. 1998. The politics of justice and justice reform in Latin America: the Peruvian case in comparative perspective. Boulder: Westview Press.
- _____. 2007. Envisioning reform: improving judicial performance in Latin America. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Hess, C. y Quesada, C. 2000. El Sistema Costarricense de Información Jurídica. Ponencia presentada en el VII Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática, celebrado en Lima del 24 al 29 de abril.
- Huntington, S. 1991. The Third Wave. Norman, OK: University of Oklahoma Press.
- Invertec IGT S.A. 2002. Evaluación del Programa Mejoramiento Administración de la Justicia II, 1996-2002 (informe de consultoría). San José: Invertec IGT S.A.
- Iturralde Sesma, V. 1995. El precedente en el common law. Madrid: Editorial Civitas.
- Londoño, M. 2014. Impacto de la Sala IV en la estructura del Poder Judicial. Nota técnica realizada para el Primer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.
- Londoño, M. y Feoli, M. 2014. Cooperación internacional en el proceso de reforma judicial. Nota técnica realizada para el Primer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.
- MacLean, R. 2004. "Reformar la justicia: ¿de qué se trata?". En: Pásara (ed.).
- Maier, J. 1998. La aplicación del nuevo Código Procesal Penal de Costa Rica (Informe 1998). San José: inédito.
- Mann, M. 1984. "The autonomous power of the State: its origins, mechanisms and results", en European Journal of Sociology 25 (2).

- _____. 1999. "The dark side of democracy: the modern tradition of ethnic and political cleansing", en *New Left Review* 235.
- Mazzei, A. 2014. *Perfiles y demanda social del Poder Judicial. Contribución realizada para el Primer Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN.
- Merryman, J. 1973. *La tradición de civil law: análisis de un jurista de common law*. Milán: Giuffrè.
- Micó, A. 2012. *Escalamiento multidimensional métrico vs no métrico: intervalos de error en la interpretación de los resultados*. Palma de Mallorca: Universidad de las Illes Balears.
- Miranda, H. 2015. "Hacinamiento en las cárceles presenta cifra récord de 51%", en *La Nación*. San José: 11 de marzo.
- Monge, V. 2012. *La constitucionalidad del procedimiento penal de flagrancia. Tesis para optar por la Licenciatura en Derecho*. San José: UCR.
- Moore, M. 2006. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Mora, L. 2006. "Jueces y reforma judicial en Costa Rica", en *Revista de Ciencias Jurídicas* 109.
- _____. 2007. *Reforma judicial. Recuadro preparado para el Decimotercer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2008. *Estructura y competencia de las cortes y tribunales supremos de justicia en Iberoamérica. Presentación realizada en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, celebrada en Brasilia del 4 al 6 de marzo*.
- Muñoz, H. 1994. "La consulta de constitucionalidad". En: Tovar et al. (eds.).
- Muñoz, E. 2014. *Informe 23-CE-2014*. San José: Dirección de Planificación, Poder Judicial.
- O'Donnell, G. 2007. *Dissonances: democratic critiques of democracy*. Indiana: University of Notre Dame Press.
- Pásara, L. (S.f.). "Reformas del sistema de justicia en América Latina: cuenta y balance". En: <<http://introduccioncatedrac.zxq.net/U9%20%20Pásara%20-%20cuenta%20y%20balance.pdf>>.
- _____. (ed.). 2004. *En busca de una justicia distinta: experiencias de reforma en América Latina*. México D.F.: Editorial UNAM.
- _____. 2013. *Una reforma imposible: la justicia latinoamericana en el banquillo*. Quito: Ediciones Legales EDLE.
- Pásara, L. y Feoli, M. 2013. "Prevalece la selección política en los nombramientos judiciales en América Latina". En: <<http://www.dplf.org/es/resources/prevalece-la-seleccion-politica-en-los-nombramientos-judiciales-en-america-latina>>.
- PEN. 2000. *Sexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2001. *Séptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2004. *Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2008. *Informe Estado de la Región*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2010. *Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2011a. *Cuarto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2011b. *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2012. *Decimooctavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2013. *Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2014a. *Estadísticas de Centroamérica 2014*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2014b. *Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Piza, R. 1991. *De la Corte Plena a la Sala Cuarta*. San José: inédito.
- Poder Judicial. Varios años. *Informe del Costo de la Justicia*. San José: Sección de Planes y Presupuesto, Dirección de Planificación, Poder Judicial.
- _____. Varios años. *Plan Estratégico Institucional*. San José: Poder Judicial.
- _____. 2010. *Resumen del avance de los planes estratégicos 2007-2011 del Poder Judicial*. Ministerio Público, Defensa Pública, Organismo de Investigación Judicial (oficio 1430-PLA-2010/043-CE-201). San José: Departamento de Planificación, Poder Judicial.
- _____. 2011. *Informe del Centro de Conciliación*. San José: Poder Judicial.
- _____. 2013. *Plan Estratégico Institucional 2013-2017*. San José: Poder Judicial.

- _____. 2014a. Informe de impacto de la aplicación de la oralidad (oficio 240-PLA-2014). San José: Departamento de Planificación, Poder Judicial.
- _____. 2014b. Sitio oficial, en <www.poder-judicial.go.cr>.
- Prosic-UCR. 2012. Hacia la sociedad de la información y el conocimiento. San José: Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento, Universidad de Costa Rica.
- Rodríguez, J.C. 2003. La Sala Constitucional y el equilibrio de poderes. Ponencia preparada para el Noveno Informe Estado de la Nación. San José: PEN.
- Rojas, C. et al. (comps.). 2012. "Políticas institucionales de acceso a la justicia". En: <http://www.poder-judicial.go.cr/accesoalajusticia/images/documentos/politicas_institucionales.pdf>.
- Romero, R. 2014. Balance de la reforma judicial en Costa Rica, 1993-2013. Ponencia preparada para el Primer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.
- Secretaría General-Corte Suprema de Justicia. Varios años. Informe de Labores. San José: Secretaría General, Corte Suprema de Justicia.
- Solana, E. 2012. Administración de la justicia en Costa Rica 2011. Ponencia preparada para el Decimoctavo Informe Estado de la Nación. San José: PEN.
- _____. 2013. Administración de justicia en Costa Rica durante el 2012. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: PEN.
- _____. 2014a. Administración de justicia en Costa Rica 2013. Ponencia preparada para el Vigésimo Informe Estado de la Nación. San José: PEN.
- _____. 2014b. Recopilación de estadísticas judiciales 1990-2013. Contribución especial realizada para el Primer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.
- Solano, L.F. 2009. A veinte años de la Sala Constitucional: reflexiones sobre impactos, riesgos y desafíos. Contribución especial realizada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José: PEN.
- Solís, R. et al. 2000. La dimensión política de la justicia constitucional: Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer.
- Staton, J. et al. 2013. "A monitoring mechanism for constitutional decisions in Costa Rica". En: <<http://polisci.emory.edu/faculty/jkstato/resources/WorkingPapers/GSV.pdf>>.
- Tovar, R. et al. (eds.). 1994. Consultas de la Asamblea Legislativa a la Sala Constitucional: el control pleno de constitucionalidad 1989-1993 (tomo I). San José: Asamblea Legislativa y Euned.
- Vega, R. 2003. "Comisión del RAC: antecedentes, justificación y objetivos". En: <http://www.dialogosporlajusticia.com/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=69:antecedentes-justificacion-y-objetivos-estrategicos&id=3:rac>.
- Volio, F. 1999. La ciudadanía tiene libre acceso a medios jurídicamente establecidos, eficaces y no discriminatorios, para la protección de los derechos civiles y políticos. Ponencia preparada para la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia. San José: PEN.
- _____. 2000. Diez años de la Sala Constitucional. Contribución especial realizada para el Cuarto Informe Estado de la Nación. San José: PEN.
- Waluchow, W. 2009. Una teoría del control judicial de constitucionalidad basada en el common law. Madrid: Editorial Marcial Pons.
- Wilson, B. 2009. Enforcing rights and employing an accountability function: Costa Rica's Constitutional Court. Ponencia preparada para la conferencia "Judicial politics in Latin America", celebrada en México D.F. entre el 4 y el 8 de marzo.
- Wilson, B. y Handberg, R. 1998. Opening Pandora's box: unanticipated political consequences of the Costa Rican legal reform. Ensayo presentado en la reunión de la Midwest Political Science Association, celebrada en Chicago del 25 al 28 de abril.
- Wilson, B. y Rodríguez, J.C. 2006. "Legal opportunity structures and social movements: the effects of institutional change on Costa Rican politics", en *Comparative Political Studies* 39 (3).

Entrevistas y comunicaciones personales

- Alvarado, R. 2014. Jueza de juicio, Primer Circuito Judicial de Alajuela, Poder Judicial.
- Chirino, A. 2015. Investigador, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UCR.
- Fernández, M. 2014. Juez de juicio, Primer Circuito Judicial de Alajuela, Poder Judicial.
- Jones, A. 2014. Ex Director Ejecutivo, Poder Judicial.
- París, H. 2015. Ex Ministro, Ministerio de Justicia y Paz.

Villanueva, Z. 2015. Presidenta, Corte Suprema de Justicia.
 Víquez, Á. 2014. Juez de juicio, Primer Circuito Judicial de Alajuela, Poder Judicial.

Tutela efectiva de derechos en materia penal

- ACNUDH. 2012. Indicadores de derechos humanos: guía para la medición y la aplicación. Nueva York y Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Aguayo, M. y Lora, E. 2007. "Cómo hacer 'paso a paso' un análisis de supervivencia con SPSS para Windows". En: <http://www.fabis.org/html/archivos/docuweb/SuperviKM_1r.pdf>. Fundación Andaluza Beturia para la Investigación en Salud.
- Alfaro, R. 2014a. Análisis de indicadores judiciales de Lapop. Contribución especial realizada para el Primer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.
- _____. 2014b. Cultura política de la democracia en Costa Rica y en las Américas, 2014: gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas. San José: PEN y Universidad de Vanderbilt.
- Alfaro, R. y Seligson, M. 2012. Cultura Política de la Democracia en Costa Rica, 2012: "La erosión de los pilares de la estabilidad política" (versión abreviada). San José: PEN y Universidad de Vanderbilt.
- Arrieta, E. 2011. "Impunidad gana en Costa Rica", en La República. San José: 13 de diciembre.
- Carocca, A. 2005. La defensa penal pública. Santiago de Chile: Editorial LexisNexis.
- Castro, J.D. 2010. "Impunidad más alta de la historia 98,4%". En: <<http://www.juandiegocastro.com/uncategorized/impunidad-mas-alta-de-la-historia-98-4.html>>.
- Cerda, J. et al. 2013. "Odds Ratio: aspectos teóricos y prácticos", en Revista Médica de Chile 141 (10).
- CRHoy. 2014. "Fiscalía ¿instrumento de la justicia o de la impunidad?", en CRHoy (Reportajes Especiales de la Semana). San José: 6 de julio.
- Firebaugh, G. 1997. Analyzing repeated surveys (Sage University Papers series on Quantitative Applications in the Social Sciences, 115). Thousand Oaks, CA: Sage.
- García, C. 2014. Tutela efectiva de derechos en materia penal y laboral. Ponencia preparada para el Primer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.
- Gasberí, J. 2008. El derecho a la tutela judicial efectiva en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Barcelona: Editorial Bosch.
- González, J. 2001. El derecho a la tutela jurisdiccional. Madrid: Editorial Civitas.
- González, A. y García, L.A. 2003. Hablemos de estudio de cohortes y casos de controles: ¿qué podemos esperar de ellos? Madrid: Ceife.
- Kish, L. 1982. Muestreo de encuestas (3ª reimpr.). México D.F.: Editorial Trillas.
- Lazcano-Ponce, E. et al. 2000. "Estudios de cohorte: metodología, sesgos y aplicación", en Salud Pública 42 (3).
- Lonsway, K.A. y Archambault, J. 2012. "The 'justice gap' for sexual assault cases: future directions for research and reform", en Violence Against Women 18 (2).
- Machicado, J. 2010. "El debido proceso penal". En: <<http://ermoquisbert.tripod.com/pdfs/debido-proceso.pdf>>. La Paz: Apuntes Jurídicos.
- PEN. 2012. Decimotercer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2014. Estadísticas de Centroamérica 2014. San José: Programa Estado de la Nación.
- Poder Judicial. Varios años. Anuarios Estadísticos. San José: Sección de Estadística, Departamento de Planificación, Poder Judicial.
- _____. 2014. Compendio Estadístico 2008-2012. San José: Sección de Estadística, Departamento de Planificación, Poder Judicial.
- Restrepo, E. y Martínez, M. 2004. Impunidad: mitos y realidades. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Sáez, C. 2004. La tutela judicial efectiva y el proceso laboral. Madrid: Civitas.
- Salas, R. 2012. "Algunas consideraciones en torno a la alegada 'impunidad penal' en la justicia costarricense", en Revista Digital de la Maestría en Ciencias Penales de la Universidad de Costa Rica 4.
- Solana, E. 2010. Administración de la justicia 2009. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José: PEN.
- _____. 2013. Administración de la justicia 2012. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: PEN.

- _____. 2014a. Administración de la justicia 2013. Ponencia preparada para el Vigésimo Informe Estado de la Nación. San José: PEN.
- _____. 2014b. Recopilación de estadísticas judiciales 1990-2013. Contribución especial realizada para el Primer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.
- Vásquez, J. 2000. La defensa penal. Buenos Aires: Editorial Rubinzal-Culzoni.
- Williams, R.C. 2010. "The one and only substantive due process clause", en *The Yale Law Journal* 120 (3).

Tutela efectiva de derechos en materia laboral

- ACNUDH. 2012. Indicadores de derechos humanos: guía para la medición y la aplicación. Ginebra: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Aguayo, M. 2007. "Cómo hacer una regresión logística con SPSS@ 'paso a paso'". En: <http://www.fabis.org/html/archivos/docuweb/Regres_log_Ir.pdf>.
- Aguayo, M. y Lora, E. 2007. "Cómo hacer un análisis de supervivencia con SPSS@ 'paso a paso'". En: <http://www.fabis.org/html/archivos/docuweb/SuperviKM_Ir.pdf>.
- Alemaný, E. 2002. Derecho del trabajo. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.
- Alexy, R. 2007. Teoría de los derechos fundamentales. Madrid: CEPC.
- Alfaro Redondo, R. y Seligson, M. 2012. Cultura Política de la Democracia en Costa Rica 2012: La erosión de los pilares de la estabilidad política (versión abreviada). San José: PEN y Universidad de Vanderbilt.
- Alonso, L.E. 2007. La crisis de la ciudadanía laboral. Barcelona: Anthropos.
- Arce, E.G. 2012. "La tutela laboral de los derechos fundamentales del trabajador: una asignatura pendiente en tiempos de reforma", en *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho* 68 (2012).
- Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica. 2007. Derecho procesal penal costarricense. San José: Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica.
- Barcia Lago, M. 2007. Abogacía y ciudadanía. Madrid: Dykinson.
- Benavides Santos, D. 2002. Comentarios a la Ley de Pensiones Alimentarias. San José: Editorial Juritexto S.A.
- Bensusan, G. 2000. El modelo mexicano de regulación laboral. México D.F.: Plaza y Valdés, S.A. de C.V.
- Binder, A. 1993. Introducción al derecho procesal penal. Buenos Aires: Editorial Ad Hoc.
- _____. 2007. La cultura jurídica, entre la tradición y la innovación: los actores de la justicia latinoamericana. Salamanca: Ediciones de Universidad de Salamanca.
- Binder, A. et al. 2005. Manual de defensoría pública para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: PNUD.
- Blancas Bustamante, C. 2007. Derechos fundamentales de la persona y relación de trabajo. Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú.
- Blanch Ribas, J. 2002. Teoría de las relaciones laborales: fundamentos. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.
- Bobbio, N. 1991. El tiempo de los derechos. Madrid: Sistema.
- Bolaños Céspedes, F. 2012. Derechos inespecíficos de los trabajadores: una visión costarricense: acceso a la justicia laboral en Centroamérica. San José: Jurídica Continental.
- Cabanellas de Torres, G. 2001. Compendio de derecho laboral. Buenos Aires: Heliasta.
- Camocho Cantudo, M.A. y Ramos Vázquez, I. 2013. Introducción jurídica a la historia de las relaciones de trabajo. Madrid: Dykinson.
- Campos Rivera, D. 2012. Diccionario de derecho laboral. Bogotá: Temis S.A.
- Capón Filas, R. 1998. Derecho del trabajo. Buenos Aires: Librería Editora Platense S.R.L.
- Carocca Pérez, A. 2005. La defensa penal pública. Santiago de Chile: Editorial LexisNexis.
- Casale, G. 2011. Employment relationship: a comparative overview. Washington D.C.: International Labour Office.
- CEJA. 2004. La asistencia gratuita en las legislaciones de Chile, Alemania, España, Francia, Italia y Suecia. Santiago de Chile: Editorial Depesex/BCN.
- Cerda, J. et al. 2013. "Odds Ratio: aspectos teóricos y prácticos", en *Revista Médica de Chile* 141 (10).
- Chacón Castro, R. 2007. Obstáculos a la justicia laboral en Centro América y el Caribe: estudio de caso: Costa Rica. San José: Asociación Servicios de Promoción Laboral.
- Chavarría, J. 2006. Manual de actuaciones del Fiscal. San José: Ministerio Público de la República de Costa Rica.
- Chinchilla Roldán, J.F. 2003. Instituciones de derecho laboral costarricense. San José: ITAE.
- Corchete, M.J. 1997. El defensor del pueblo: análisis crítico. Tesis para optar por el Doctorado en Derecho. Salamanca: Universidad de Salamanca.

- _____. 2007. "Encuesta sobre derechos fundamentales", en *Teoría y Realidad Constitucional* 20.
- Diez-Picazo, L.M. 2000. *El poder de acusar: ministerio fiscal y constitucionalismo*. Barcelona: Editorial Azul.
- _____. 2003. *Sistema de derechos fundamentales*. Madrid: Editorial Civitas.
- Domingo, P. 2007. *Relaciones de poder, justicia y nuevos actores: los actores de la justicia latinoamericana*. Salamanca: Ediciones de Universidad de Salamanca.
- Feoli, M. 2010. *Acceso a la justicia y mecanismos de asistencia letrada gratuita: apuntes sobre los casos de España y Costa Rica*. Presentación realizada en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, celebrado del 28 al 30 de julio por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, de Buenos Aires.
- _____. 2011. "Acceso a la justicia y mecanismos de asistencia letrada gratuita: apuntes críticos sobre los casos de España y Costa Rica", en *Revista Administración y Ciudadanía* 6 (1).
- Fernández, L. 2013. *Derecho del trabajo y seguridad social*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Ferrajoli, L. 1999. *Derecho y garantías, la ley del más débil*. Madrid: Editorial Trotta.
- Firebaugh, G. 1997. *Analyzing repeated surveys* (Sage University Paper series on Quantitative Applications in the Social Sciences, 115). Thousand Oaks, CA: Sage.
- García, C. 2014. *Tutela efectiva de derechos en materia penal y laboral*. Ponencia preparada para el Primer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.
- González, A. y García, L.A. 2003. *Hablemos de estudio de cohortes y casos de controles: ¿qué podemos esperar de ellos?* Madrid: Ceife.
- Jaramillo, I.D. 2011. *Del derecho laboral al derecho del trabajo*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Kish, L. 1982. *Muestreo de encuestas (3ª reimpr.)*. México D.F.: Editorial Trillas.
- Lazcano-Ponce, E. et al. 2000. "Estudios de cohorte: metodología, sesgos y aplicación", en *Salud Pública* 42 (3).
- Machicado, J. 2010. "El debido proceso penal". En: <<http://ermoquisbert.tripod.com/pdfs/debido-proceso.pdf>>. La Paz: Apuntes Jurídicos.
- Neves, J. 2009. *Introducción al derecho del trabajo*. Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú.
- PEN. 2012. *Decimotercer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Rada, G. 2007. *Estudio de Casos y Controles III*. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile.
- Sáez, C. 2004. *La tutela judicial efectiva y el proceso laboral*. Madrid: Civitas.
- Solana, E. 2013. *Aspectos a considerar para un estudio de la impunidad penal en Costa Rica*. Contribución especial realizada para el Primer Informe Estado de la Justicia. San José: inédito.
- _____. 2014a. *Administración de la justicia 2013*. Ponencia preparada para el Vigésimo Informe Estado de la Nación. San José: PEN.
- _____. 2014b. *Recopilación de estadísticas judiciales 1990-2013*. Contribución especial realizada para el Primer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.
- Varela, J. 2011. *La tramitación de los procesos laborales*. San José: Escuela Judicial, Poder Judicial.
- Williams, R. 2010. "The one and only substantive due process clause", en *The Yale Law Journal* 120 (3).
- Zaffaroni, E.R. 1994. *Estructuras judiciales*. Buenos Aires: Ediar.

Entrevistas y comunicaciones personales

- Aguilar, R. 2014. Asesora, Consejo Asesor del Estado de la Justicia, PEN; ex Contralora General de la República.
- Varela, J. 2014. Magistrada, Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, Poder Judicial.

Judicialización de la salud: recursos de amparo por medicamentos

- Alfaro Morales, G. 2007. "Algunas precisiones en cuanto al foro llevado a cabo por parte de la Academia Nacional de Medicina, denominado 'Sala IV y CCSS'", en *Gaceta Médica de Costa Rica* 9 (2).
- Arguedas, C. 2011. "Caja preocupada porque cumplir fallos de la Sala IV le sale caro", en *La Nación*. San José: 24 de julio.
- Castillo, F. 2011. *Derecho a la salud: recientes evoluciones de la jurisprudencia constitucional*. San José: Corte Suprema de Justicia.
- _____. 2014. *Derecho a la salud*. Disertación realizada en el IV Congreso Internacional sobre Derecho a la Salud, celebrado en San José del 18 al 20 de agosto.

- CCSS. 2008. Recursos de amparo interpuestos contra la CCSS: medicamentos, ruptura de equidad y solidaridad, impacto económico (informe DFE-0461-03-09). San José: Caja Costarricense de Seguro Social.
- _____. 2010. Lista Oficial de Medicamentos (LOM) 2010. San José: Comité Central de Farmacoterapia, Caja Costarricense de Seguro Social.
- Chaves Matamoros, A. 2006. ARV en la seguridad social de Costa Rica. San José: Dirección de Medicamentos y Terapéutica, CCSS.
- _____. 2007. "Política de medicamentos esenciales de la Caja Costarricense de Seguro Social", en *Gaceta Médica de Costa Rica* 9 (2).
- Chinchilla, K. e Hidalgo, B. 2008. Análisis de los procesos de compra centralizada y descentralizada de medicamentos por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social para el cálculo de precios de referencia. Trabajo final de graduación para optar por la Maestría en Economía con énfasis en Economía de Medicamentos. San José: UCR.
- Courtis, C. 2005. "Breves apuntes de caracterización de la actividad política de los tribunales". En: Ojesto et al. (coords.).
- Couso, J. 2005. "The judicialization of Chilean politics: the rights revolution that never was". En: Sieder et al. (eds.).
- Cruz, R. 2006. Correlates of judicial negation: when do gavels go against the guns? Presentación realizada en la Conferencia Anual de la Asociación Sureña de Ciencia Política, celebrada en Atlanta del 5 al 7 de enero.
- Deliyore, J. 2007. "Sala Constitucional y Caja Costarricense de Seguro Social", en *Gaceta Médica de Costa Rica* 9 (2).
- Domingo, P. 2004. "Judicialization of politics or politicization of the judiciary? Recent trends in Latin America", en *Democratization* 11 (1).
- Evans, T. et al. (eds.). 2002. *Desafío a la falta de equidad en salud, de la ética a la acción*. Washington: Fundación Rockefeller y OPS.
- Feoli, M. 2012. *Activismo judicial y justicia constitucional: los casos de Colombia y Costa Rica*. Tesis para optar por el Doctorado en Estado de Derecho y Buen Gobierno. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Ferejohn, J. et al. (eds.). 2008. *Los jueces entre el derecho y la política*. Bogotá: Editorial Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.
- Frithjof, O. y Wilson, B.M. 2014. "Health rights litigation and access to medicines: priority classification of successful cases from Costa Rica's Constitutional Chamber of the Supreme Court", en *Health and Human Rights Journal* 16 (2).
- Galbis Pérez, J.A. 2000. *Panorama actual de la Química Farmacéutica (serie Farmacia, 5)*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Gauri, V. y Brinks, D. (eds.). 2008. *Courting social justice: judicial enforcement of social and economic right in the developing world*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Hirschl, R. 2010. "The judicialization of politics". En: Whittington et al. (eds.).
- Lunes, R. et al. 2012. *Universal health coverage and litigation in Latin America*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Mæstad, O. et al. 2011. "Assessing the impact of health rights litigation: a comparative analysis of Argentina, Brazil, Colombia, Costa Rica, India, and South Africa". En: Yamin y Gloppen (eds.).
- Marín, N. 2013. *Relatoría de entrevistas realizadas*. Contribución realizada para el Primer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.
- Martínez, E. 2009. *Seeking the political role of the third government branch: a comparative approach to high courts in Central America*. Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller.
- Morris, K. 2005. "Medicamentos para 40 pacientes costaron cerca de 230 millones a la CCSS", en *La Prensa Libre*. San José: 12 de septiembre.
- _____. 2009. "Aumenta en 18 lista oficial de medicamentos de la CCSS", en *La Prensa Libre*. San José: 23 de septiembre.
- Navarro, R. 2010. *Derecho a la salud*. San José: Editorial Juricentro.
- North, D. 1995. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ojesto, F. et al. (coords.). 2005. *Jueces y política*. México D.F.: Editorial Porrúa.
- OPS. 2011. *Informe sobre el estado de situación financiera del seguro de salud de la Caja Costarricense del Seguro Social: situación reciente y proyecciones (versión preliminar, 12 de julio)*. San José: Organización Panamericana de la Salud.
- PEN. 2011. *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2013. *Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Piza, R. 2006. "El derecho a la seguridad social como derecho constitucional: sentido y alcances posibles", en *Gaceta Médica de Costa Rica* (supl. 2).
- Román, M. 2013. *Efectos de los amparos contra la prescripción de medicamentos: el caso del hospital San Juan de Dios*. Tesis para optar por la Maestría en Economía de la Salud. San José: UCR.

- _____. 2014. Judicialización de la salud: revisión de los recursos de amparo relacionados con medicamentos. Ponencia preparada para el Primer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.
- Ruiz, G. 2011. "CCSS requiere cirugía legal", en *El Financiero*. San José: 1-7 de agosto.
- Sen, A. 2002. "Equidad en salud: perspectivas, mesurabilidad y criterios". En: Evans et al. (eds.).
- Seuba, X. 2010. *La protección de la salud ante la regulación internacional de los productos farmacéuticos*. Madrid: Marcial Pons.
- Sieder, R. et al. (eds.). 2005. *The judicialization of politics in Latin America*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Sojo, A. 2013. "La judicialización del derecho a la salud: lecciones a extraer de Colombia para América Latina". En: <<http://dds.cepal.org/proteccionsocial/pacto-social/2013-07-taller-judicializacion-salud-colombia/Presentacion-Ana-Sojo-Taller-Judicializacion-Bogota-agosto-2013.pdf>>.
- Solano, L.F. 2007. "Derecho fundamental a la salud", en *Gaceta Médica de Costa Rica* 9 (2).
- Solano, J. 2014. "Recursos de amparo por medicamentos amenazan estabilidad de CCSS", en *La Prensa Libre*. San José: 16 de mayo.
- Tate, C. y Vallinder, T. (eds.). 1995. *The global expansion of judicial power*. Nueva York: New York University Press.
- Uprimny, R. 2008. "La judicialización de la política en Colombia: casos, potencialidades y riesgos". En: Ferejohn et al. (eds.).
- Vargas, K. 2010. *El desarrollo del derecho a la salud por parte de la Sala Constitucional y su influencia en el sistema público de salud de Costa Rica. Tesis para optar por la Maestría en Salud Pública con énfasis en Gerencia de la Salud*. San José: UCR.
- Villalobos Fernández, E. 2004. *El acceso a medicamentos como derecho constitucional y su aplicación efectiva en la jurisprudencia constitucional costarricense. Tesis para optar por la Maestría en Derecho Constitucional*. San José: UNED.
- Whittington, K. et al. (eds.). 2010. *The Oxford handbook of law and politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Wilson, B.M. 2011. "Costa Rica: health rights litigation: causes and consequences". En: Yamin y Glöppen (eds.).
- Yamin, A. y Glöppen, S. (eds.). 2011. *Litigating health rights: can courts bring more justice to health?* Massachusetts: Harvard University Press.
- Zamora, C. 2007a. *Estudio del impacto financiero de la extensión de beneficios del seguro de salud por vía judicial (primera parte: "Análisis descriptivo de los recursos de amparo y recursos de inconstitucionalidad contra la Caja Costarricense de Seguro Social de 1989 a 2006")*. San José: Dirección Actuarial, CCSS.
- _____. 2007b. "Los recursos de amparo y recursos de inconstitucionalidad contra la Caja Costarricense de Seguro Social de 1989 a 2005", en *Gaceta Médica de Costa Rica* 9 (2).
- _____. 2010. *Los recursos de amparo y los recursos de inconstitucionalidad contra la Caja de 1989 a 2008*. San José: Dirección Actuarial, CCSS.

Entrevistas y comunicaciones personales

- Alfaro, A. 2009. Director Jurídico, CCSS.
- Armijo, G. 2011. Magistrado, Sala Constitucional.
- Castillo, F. 2011. Magistrado, Sala Constitucional.
- Chavarría, I. 2011. Sub Directora de Farmacia del Hospital San Juan de Dios, CCSS.
- Chaves, A. 2009. Director de Medicamentos, Dirección de Farmacoepidemiología, CCSS.
- Montero, W. 2011. Encargada de Bodega de Medicamentos, Farmacia del Hospital San Juan de Dios, CCSS.
- Seuba, X. 2011. Docente e investigador, Universidad Pompeu Fabra.
- Sibaja, A.I. 2011. Asesora, Presidencia Ejecutiva, CCSS.
- Vargas, K. 2011. Asesora, Dirección Jurídica, CCSS.
- Villalobos, L. 2011. Docente, Escuela de Salud Pública, UCR.
- Zeledón, Z. 2011. Oncólogo, Hospital San Juan de Dios, CCSS.

Consulta previa de constitucionalidad: ¿Actúa la Sala como un senado?

- Abraira, V. y Pérez, A. 1996. *Métodos multivariantes en Bioestadística*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.
- Alegre Martínez, M.A. 2004. "Significado e implicaciones de la reforma del artículo 127 de la Constitución Italiana: la desaparición del control previo de constitucionalidad sobre las leyes regionales", en *Teoría y Realidad Constitucional* 12-13 (II).
- Biglino Campos, P. 2001. "Parlamento, principio democrático y justicia constitucional", en *Revista de Derecho* XIII (1).
- Courtis, C. 2005. "Breves apuntes de caracterización de la actividad política de los tribunales". En: Ojeto et al. (coords.).
- Couso, J. 2004. "Consolidación democrática y poder judicial: los riesgos de la judicialización de la política", en *Revista de Ciencia Política* XXIV (2).
- _____. 2005. "The judicialization of Chilean politics: the rights revolution that never was". En: Sieder et al. (eds.).
- Domingo, P. 2004. "Judicialization of politics or politicization of the judiciary? Recent trends in Latin America", en *Democratization* 11 (1).
- Echandi, M.L. 2014. *Judicialización de la política: el control previo de constitucionalidad*. Ponencia preparada para el Primer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.
- Echandi, M.L. y Milano, A. 2009. "La consulta facultativa de constitucionalidad", en *Revista de Derecho Público* 9-10.
- Echeverría, G. 2000. "La consulta facultativa de constitucionalidad como instrumento de control político", en *Revista Parlamentaria* 8 (3).
- Favoreau, L. 1997. "Los tribunales constitucionales". En: García (coord.).
- Feoli, M. 2012. *Activismo judicial y justicia constitucional: los casos de Colombia y Costa Rica*. Tesis para optar por el Doctorado en Estado de Derecho y Buen Gobierno. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Ferejohn, J. et al. (eds.). 2008. *Los jueces entre el derecho y la política*. Bogotá: Editorial Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.
- García, D. (coord.). 1997. *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*. Madrid: Editorial Dykinson.
- Gómez, A.J. 1988. "El control previo de constitucionalidad de proyectos de estatutos de autonomía y demás leyes orgánicas", en *Revista Española de Derecho Constitucional* 22.
- Gozáini, O.A. 2006. *Introducción al derecho procesal constitucional*. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni Editores.
- Haas, E. 2010. "TCF Federal: juridificación de la política - politización de la justicia", en *Revista de Estudios Constitucionales* 8 (1).
- Hamon, F. 2006. *La justice constitutionnelle: présentation générale, France, Etats-Unis (Documents d'Études, 1.15)*. París: La Documentation Française.
- Hennig Leal, M.C. 2012. "La jurisdicción constitucional entre judicialización y activismo judicial: ¿existe realmente 'un activismo' o 'el' activismo?", en *Estudios Constitucionales* 10 (2).
- Hirschl, R. 2010. "The judicialization of politics". En: Whittington et al. (eds.).
- Ilanud. 1992. *La justicia constitucional: una promesa de la democracia*. San José: Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente.
- Jinesta, E. 1996. "La interpretación y aplicación directas del derecho de la Constitución por el juez ordinario", en *Ivstitia* 10 (1).
- Kelsen, H. 2008. "La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)", en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional* 10.
- López Guerra, L. 1992. "Protección de derechos fundamentales por la jurisdicción constitucional en Centroamérica y Panamá". En: Ilanud.
- Marcou, J. 1997. *Justice constitutionnelle et systèmes politiques*. Grenoble: PUG.
- Moderne, F. 1993. "El control previo de constitucionalidad en la Europa contemporánea", en *Revista Chilena de Derecho* 20 (2-3).
- Murillo, J.G. 2014. *La resolución de casos políticos en la vía jurisdiccional: el TLC con EEUU y la reforma fiscal de la administración Chinchilla*. Ponencia preparada para el Primer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.
- Ojeto, F. et al. (coords.). 2005. *Jueces y política*. México D.F.: Editorial Porrúa.
- PEN. 2014. *Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Pérez Royo, J. 1986. "Crónica de un error: el recurso previo de inconstitucionalidad contra leyes orgánicas", en *Revista Española de Derecho Constitucional* 6 (17).
- Piza Escalante, R. 1995. *La justicia constitucional en Costa Rica*. Presentación realizada en la Primera Conferencia de Tribunales Constitucionales de Iberoamérica, celebrada en Lisboa.

- Poullain, B. 1990. *La pratique française de la justice constitutionnelle*. París: Economica.
- Redondo, A.M. 2001. "El derecho de enmienda como instrumento de integración del pluralismo político en la fase central de los procedimientos legislativos de las cortes generales", en *Revista de Derecho Político* 50.
- Rodríguez, J.C. 2003. *Sala Constitucional y equilibrio de poderes. Contribución especial realizada para el Noveno Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2009. *Entre curules y estrados: la consulta preceptiva de las reformas constitucionales en Costa Rica (2a ed.)*. San José: Investigaciones Jurídicas.
- Rousseau, D. 1998. *La justice constitutionnelle en Europe*. París: Montchrestien.
- Rubio Llorente, F. 1992. "Seis tesis sobre la jurisdicción constitucional en Europa", en *Revista Española de Derecho Constitucional* 35.
- Sieder, R. et al. (eds.). 2005. *The judicialization of politics in Latin America*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Uprimmy Yepes, R. 2007. "La judicialización de la política en Colombia: casos, potencialidades y riesgos", en *Revista Internacional de Derechos Humanos* IV (6).
- Whittington, K. et al. (eds.). 2010. *The Oxford handbook of law and politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Williams, R. 2015. *Marginal effects for continuous variables*. Indiana: University of Notre Dame.

Evolución del nombramiento de magistrados de la Corte Suprema de Justicia

- Araya, J.L. 2009. "Elección de magistrado de la Sala IV: Gobierno cedió pulso con la oposición", en *Semanario Universidad*. San José: 17 de noviembre.
- Arguedas, C. 2013. "Presidenta de la Sala I Anabelle León Feoli deja cargo para jubilarse", en *La Nación*. San José: 10 de diciembre.
- Arias, B. 2009. *Comisiones y nombramientos en la Asamblea Legislativa costarricense. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Arias, R. 2012. "Crónica de un acto de torpeza política", en *Semanario Universidad*. San José: 5 de diciembre.
- Arroyo, W. 2002. "Elección de magistrados y comisión de nombramientos", en *La República*. San José: 24 de junio.
- Boix, C. y Stokes, S.C. (eds.). 2007. *Oxford handbook of comparative politics*. Cambridge, NY: Oxford University Press.
- Campos, M. 2001. *Informe 2001 sobre administración de justicia en Costa Rica*. San José: Inecip.
- Carey, G.W. y McClellan, J. (eds.). 2001. *The federalist (the Gideon edition)*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Cascante, C. 2014. *Estudio histórico del Poder Judicial en el marco de democratización de Costa Rica (1900-1990) (Aportes para el Análisis del Desarrollo Humano Sostenible, 13)*. San José: PEN.
- CRHoy. 2012. "Magistrado incurrió en conducta 'gravísima' en caso Crucitas", en *CRHoy*. San José: 12 de noviembre.
- Epstein, L. et al. 2001. "Comparing judicial selection systems", en *William y Mary Bill of Rights Journal* 10 (1).
- Ferejohn, J. 1999. "Independent judges, dependent judiciary: explaining judicial independence", en *Southern California Law Review* 72.
- Ferejohn, J. y Charles, S. 2007. "Comparative judicial politics". En: Boix y Stokes (eds.).
- Garoupa, N. y Ginsburg, T. 2006. *Guarding the guardians*. Chicago: University of Chicago.
- _____. 2008. "Guarding the guardians: judicial councils and judicial independence". En: <http://www.law.uchicago.edu/files/files/250-444_0.pdf>.
- González, G. 2007. "Bajo el lente del escrutinio político", en *El Financiero*. San José: 29 de julio.
- González, A. 2013. "Sala Constitucional anula reglamento para elección de magistrados suplentes", en *La Nación*. San José: 26 de agosto.
- Helmke, G. y Rosenbluth, F. 2009. "Regimes and the rule of law: judicial independence in comparative perspective", en *Annual Review of Political Science* 12 (1).
- Helmke, G. y Staton, J. 2009. *Courting conflict: a logic of risky judicial decisions in Latin America. Ponencia preparada para el Taller de Trabajo sobre Estado de Derecho realizado en la Universidad de Yale el 24 y 25 de abril*.
- Herrera, L.M. 2012. "Corte determina como falta 'gravísima' filtración de sentencia de caso 'Crucitas'", en *La Nación*. San José: 12 de noviembre.
- Herrera, M. y Guevara, J.D. 1999. "PLN y PUSC eligen magistrado", en *La Nación*. San José: 1 de junio.
- Laakso, M. y Taagepera, R. 1979. "The 'effective' number of parties: a measure with application to West Europe", en *Comparative Political Studies* 12 (1).

- Lara-Borges, O. et al. 2012. "Diseño constitucional y estabilidad judicial en América Latina, 1900-2009", en *Política y Gobierno* 19 (1).
- Madison, J. 2001. "The meaning of the maxim, which requires a separation of the departments of power, examined and ascertained". En: Carey y McClellan (eds.).
- Mata, E. 2009. "Ajustada votación le da puesto en Sala IV a procurador Castillo", en *La Nación*. San José: 17 de noviembre.
- _____. 2012. "Congreso saca a magistrado de Sala IV con histórico voto", en *La Nación*. San José: 28 de noviembre.
- _____. 2013. "Acción en Sala IV frena elección de 17 magistrados suplentes", en *La Nación*. San José: 9 de enero.
- Mata, E. y Vizcaíno, I. 2009. "Eva Camacho es la nueva magistrada de la Sala II", en *La Nación*. San José: 3 de abril.
- Montesquieu, C. 1906. *El espíritu de las leyes*. Madrid: Librería General de Victoriano Suárez.
- Munditico. 2008. "Más cuestionamientos sobre el magistrado Sosto". En: <<http://www.munditico.com/la-palestra/131-mas-cuestionamientos-sobre-el-magistrado-sosto>>.
- Muñoz, M. 1999. "Narcotráfico, democracia y soberanía nacional en Costa Rica", en *Anuario de Estudios Centroamericanos* 25 (2).
- Muñoz, J.M. 2014. *Política e independencia judicial: los mecanismos de elección de magistradas y magistrados en Costa Rica, 1990-2013*. Ponencia preparada para el Primer Informe de Estado de la Justicia. San José: PEN.
- Murillo, A. 2008. "Magistrado suplente de Sala IV asesora a Casa Presidencial", en *La Nación*. San José: 10 de julio.
- North, D.C. y Weingast, B.R. 1989. "Constitutions and commitment: the evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England", en *The Journal of Economic History* 49 (4).
- Pásara, L. y Feoli, M. 2011. *Prevalece la selección política en los nombramientos judiciales en América Latina*. Washington D.C.: Fundación para el Debido Proceso (DPLF).
- PEN. 2001a. *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia (vol. I)*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2001b. *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia (vol. II)*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2011. *Cuarto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2013. *Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Ramírez, E. 2004. "Cuestionan elección de magistrados", en *Semanario Universidad*. San José: 26 de agosto.
- Ríos, J. 2006. *Judicial independence: definition, measurement, and its effects on corruption. An analysis of Latin America*. Nueva York: Universidad de Nueva York.
- _____. 2007. "Fragmentation of power and the emergence of an effective judiciary in Mexico, 1994-2002", en *Latin American Politics & Society* 49.
- Ríos, J. y Pozas, A. 2010. "Enacting constitutionalism: the origins of independent judicial institutions in Latin America", en *Comparative Politics* 42 (3).
- Rodríguez, J.C. 2009. *Entre curules y estrados: la consulta preceptiva de las reformas constitucionales en Costa Rica*. San José: Investigaciones Jurídicas.
- Romero, J.E. 2013. "Derecho constitucional y reelección de magistrados del Poder Judicial", en *Revista de Ciencias Jurídicas* 130.
- Ruiz, G. 2008. "Diputado denuncia a magistrado ante el Ministerio Público", en *Diario Extra*. San José: 19 de julio.
- Samuels, D. y Shugart, M.S. 2010. *Presidents, parties, and prime ministers: how the separation of powers affects party organization and behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sánchez, F.F. 2007. *Partidos políticos, elecciones y lealtades partidarias en Costa Rica: erosión y cambio*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Shugart, M.S. y Mainwaring, S. 1997. (eds.). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thelen, K. 1999. "Historical institutionalism in comparative politics", en *Annual Review of Political Science* 2 (1).
- Tsebelis, G. 1995. "Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism", en *British Journal of Political Science* 25 (3).
- Vargas, O. 2009. "Sistema de elección de magistrados (as): talón de Aquiles de la justicia costarricense", en *Revista de Ciencias Jurídicas* 119.
- Venegas, I. 1999a. "Más agilidad al Congreso", en *La Nación*. San José: 9 de noviembre.
- _____. 1999b. "Sala IV avala vía rápida", en *La Nación*. San José: 5 de noviembre.
- _____. 2001. "Dos con fuerza para magistrados", en *La Nación*. San José: 28 de marzo.

- _____. 2002a. "Armijo a la Sala Constitucional", en *La Nación*. San José: 18 de abril.
- _____. 2002b. "Trato político por magistrados", en *La Nación*. San José: 4 de abril.
- _____. 2004. "Fernando Cruz fue elegido magistrado de la Sala Cuarta", en *La Nación*. San José: 15 de octubre.
- _____. 2005. "Magda Pereira elegida magistrada de la Sala III", en *La Nación*. San José: 20 de abril.
- Villalobos, C.A. 2001. "Ramírez logra reelección", en *La Nación*. San José: 13 de marzo.
- Vizcaíno, I. 2009. "Diputados recomiendan reelegir a Jesús Ramírez", en *La Nación*. San José: 11 de marzo.
- _____. 2013. "Sala IV disminuye requisitos para ser magistrado suplente", en *La Nación*. San José: 27 de agosto.
- Wilson, B. et al. 2004. "The best laid schemes... Gang aft agley: judicial reform in Latin America: evidence from Costa Rica", en *Journal of Latin American Studies* 36 (3).
- Wilson, B. y Rodríguez, J.C. 2006. "Legal opportunity structures and social movements: the effects of institutional change on Costa Rican politics", en *Comparative Political Studies* 39 (3).

Cobertura mediática al Poder Judicial

- Abiad, P. y Thieberger, M. 2000. *Anuario de Derecho a la Comunicación*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- _____. 2005. *Justicia era Kirchner: la construcción de un poder a medida*. Buenos Aires: Marea.
- Aerco y Territorio Creativo. 2009. "La función del community manager: cómo las empresas están organizándose para crear y hacer crecer sus comunidades". En: <<https://app.box.com/s/4v48lzewmz9uwujblya5>>.
- Alcaldía de Rionegro-Santander. 2012. "Plan de actualización del sitio web institucional". En: <<http://rionegro-santander.gov.co/apc-aa-files/66313836303635316339613738646263/plan-de-actualizacion-del-sitio-web-institucional.pdf>>.
- Alivitzos, N. 1995. "Judges and veto players". En: Döring (ed.).
- Almansa, A. 2005. "Relaciones públicas y gabinetes de comunicación: Análisis 32". En: <<http://ddd.uab.es/pub/analisi/02112175n32p117.pdf>>.
- Andrés Ibáñez, P. 2004. "El velo de la justicia". En: Carbonell et al. (eds.).
- _____. 2009. "¿Qué cultura constitucional de la jurisdicción?". En: Gutiérrez-Alviz Conradi y Martínez Lázaro (eds.).
- _____. 2010. "Derecho y justicia en el siglo XXI: más difícil todavía". En: <www.ces.uc.pt/direitoXXI/comunic/PerfectoAndresIbanez.pdf>.
- Barahona, J. y Elizondo, A. 2013. *Evaluación de la Calidad de la Prestación de Servicios Públicos por Medios Digitales en Costa Rica*. Alajuela: Incae Business School.
- Barak, A. 2006. *The judge in a democracy*. Nueva Jersey: Princeton University.
- Baum, L. 2005. *The puzzle of judicial behavior*. Michigan: University of Michigan Press.
- Borrero, A. 2001. "Juicios paralelos y Constitución: su relación con el periodismo", en *Revista Ámbitos* 6.
- Bourdin, M. 2014. *Justicia y medios*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Brenes, A. 2010. *Jueces con curul: la reelección presidencial decidida en la vía jurisdiccional: los casos de Costa Rica y Nicaragua*. Tesis para optar por la Maestría en Estudios Latinoamericanos. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Burgos, G. (ed.). 2003. *Independencia judicial en América Latina: ¿de quién?, ¿para qué?, ¿cómo?* Bogotá: ILSA.
- Camps, S. y Pazos, L. 1999. *Justicia y televisión: la sociedad dicta sentencia*. Buenos Aires: Perfil.
- Carbonell, J.C. 2000. "Las libertades de información y expresión como objetos de tutela y como límites a la actuación del derecho penal", en *Cuadernos Jurídicos* 21.
- Carbonell, M. et al. (eds.). 2004. *Jueces y derecho: problemas contemporáneos*. México D.F.: Editorial Porrúa-UNAM.
- Castro, S. 2005. *La incidencia de los juicios paralelos en el principio de inocencia*. Tesis para optar por la Licenciatura en Derecho. San José: UCR.
- Charon, J.M. 2002. "Justicia y medios de comunicación: ¿deriva o control de una institución democrática?". En: Vidal Beneyto et al. (eds.).
- Chinchilla, R. y García, R. 2003. *Disfuncionalidades en la aplicación de la prisión preventiva*. San José: Editorial Investigaciones Jurídicas S.A.
- Ciancaglini, S. y Granovsky, M. 1995. *Nada más que la verdad: el juicio a las juntas*. Buenos Aires: Planeta.
- CIJ-CSJN. 2010. *Justicia argentina online: la creación de la Agencia de Noticias del Poder Judicial*. Buenos Aires: Centro de Información Judicial, Corte Suprema de Justicia de la Nación.
- _____. 2011. *Justicia argentina online: la mirada de los jueces*. Buenos Aires: Centro de Información Judicial, Corte Suprema de Justicia de la Nación.

- Corea, M. 2012. "Manual interno de la oficina de prensa y relaciones públicas". En: <http://mtps.gob.sv/mtps2012/administrator/components/com_docestandar/upload/documentos/manual-interno-oficina-de-prensa-y-relaciones-publicas.pdf>.
- De Sousa Santos, B. y García Villegas, M. 2001. *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Döring, H. (ed.). 1995. *Parliaments and majority rule in Western Europe*. Nueva York: Saint Martin Press.
- Farrera, G. 2012. "La judicialización de la política: el caso de México en perspectiva comparada", en *Revista IUS* 6 (30).
- Fayt, C. 1995. *La omnipotencia de la prensa*. Buenos Aires: La Ley.
- Fernández, A. 2014. ¿Qué lo caracteriza y cómo ha evolucionado en los últimos diez años el contenido informativo que publican los medios de comunicación sobre el Poder Judicial? Ponencia preparada para el Primer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.
- Fresneda, F. (dir.). 2007. *Justicia y medios de comunicación*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial.
- Guarnieri, C. y Pederzoli, P. 1997. *Los jueces y la política: Poder Judicial y democracia*. Madrid: Editorial Taurus.
- _____. 2002. *The power of judges: a comparative study of courts and democracy*. Nueva York: Oxford University Press.
- Guerrero, S. y Suárez, N. 2011. *Estudio sobre la relación de los medios de comunicación y el accionar de los jueces penales en Costa Rica*. Tesis para optar por la Licenciatura en Periodismo. San José: UCR.
- Gutiérrez-Alviz Conradi, F. y Martínez Lázaro, J. (eds.). 2009. *El juez y la cultura jurídica contemporánea*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- Irarrázabal, E. 2005. "El sector público como fuente informativa". En: <http://comunicaciones.uc.cl/prontus_fcom/site/artic/20050517/pags/20050517183653.html>.
- Juanes, A. 2007. "Los juicios paralelos: el derecho a un proceso justo: doctrina jurisprudencial en relación con esta materia: conclusiones y juicio crítico en relación con las cuestiones analizadas". En: Fresneda (dir.).
- Kapiszewski, D. 2009. 'Tactical balancing' and prioritizing pragmatism: high court decision-making on economic policy cases in Brazil. Presentación realizada en la conferencia Judicial Politics in Latin America, celebrada en México D.F. del 4 al 8 de marzo.
- Kraut, A. y Lorenzetti, R. 2011. *Derechos humanos: justicia y reparación*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Latorre, V. 2002. *Función jurisdiccional y juicios paralelos*. Madrid: Ediciones Civitas S.L.
- Linares, S. 2003. "La independencia judicial: conceptualización y medición". En: Burgos (ed.).
- _____. 2008. *La ilegitimidad democrática del control judicial de las leyes*. Madrid: Editorial Marcial Pons.
- Lorenzetti, R. 2007. *Políticas de Estado para el Poder Judicial*. Buenos Aires: CSJN.
- Murillo, J. 2014. *La resolución de casos políticos en la vía jurisdiccional: el TLC con EEUU y la reforma fiscal de la administración Chinchilla*. Ponencia preparada para el Primer Informe de Estado de la Justicia. San José: PEN.
- Porter, R. 2009. *Impacto de los juicios paralelos por los medios de comunicación en el proceso penal costarricense: análisis de dos casos (CCSS-Fischel y homicidio de la niña Josebeth Retana Rojas)*. Tesis para optar por la Maestría en Administración de Justicia. Heredia: UNA.
- Ramonet, I. 1999. *Geopolítica y comunicación de final de milenio*. Sabadell: Fundació La Caixa.
- Ramonet, I. et al. 1999. "Globalización de la información y concentración de la propiedad de los medios: el rol del periodista". En: <<http://www.lahaine.org/internacional/globalinformacion.htm>>.
- Ruiz Núñez, H. y Lanusse, P. 2011. *Jueces y periodistas: qué los une y qué los separa*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Saíd, J.A. 2008. "Medios de comunicación y procuración e implantación de justicia", en *Revista Trilogía* 7.
- Seculcol. 2013. "Lineamientos generales del portal web institucional: sus redes sociales, sitios y páginas electrónicas". En: <<http://culturacolima.gob.mx/v2/wp-content/uploads/2011/10/Lineamientos-Gen%C3%A9ricos-del-Portal-Web-Institucional-sus-redes-sociales-sitios-y-p%C3%A1ginas-electr%C3%B3nicas.pdf>>.
- Serrat, M.L. 2000. "Figura del juez: forma de selección". En: <http://www.justiniano.com/revista_doctrina/Figura_del_Juez.htm>.
- Vargas Rojas, O. 2009. "Sistema de elección de magistrados (as): talón de Aquiles de la justicia costarricense", en *Revista de Ciencias Jurídicas* 119.
- Vidal Beneyto, J. et al. (eds.). 2002. *La ventana global: ciberespacio, esfera pública mundial y universo mediático*. Madrid: Santillana Ediciones Generales S.L.
- Wiñazki, M. 2004. *La noticia deseada: leyendas y fantasmas de la opinión pública*. Buenos Aires: Marea.
- Zunino, E. 2013. *Periodistas en el barro: peleas, aprietes, traiciones y negocios: miserias y razones de la guerra mediática en la Argentina reciente*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Entrevistas y comunicaciones personales

Hütt, H. 2013. Profesor de Comunicación con énfasis en Relaciones Públicas, UCR.

Múnera, S. 2013. Defensor público, Primer Circuito Judicial de San José.

Robles, A. 2013. Abogado; ex letrado de la Sala Constitucional; letrado del TSE.

Sandoval, C. 2013. Profesor e investigador, IIS-UCR.