

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.

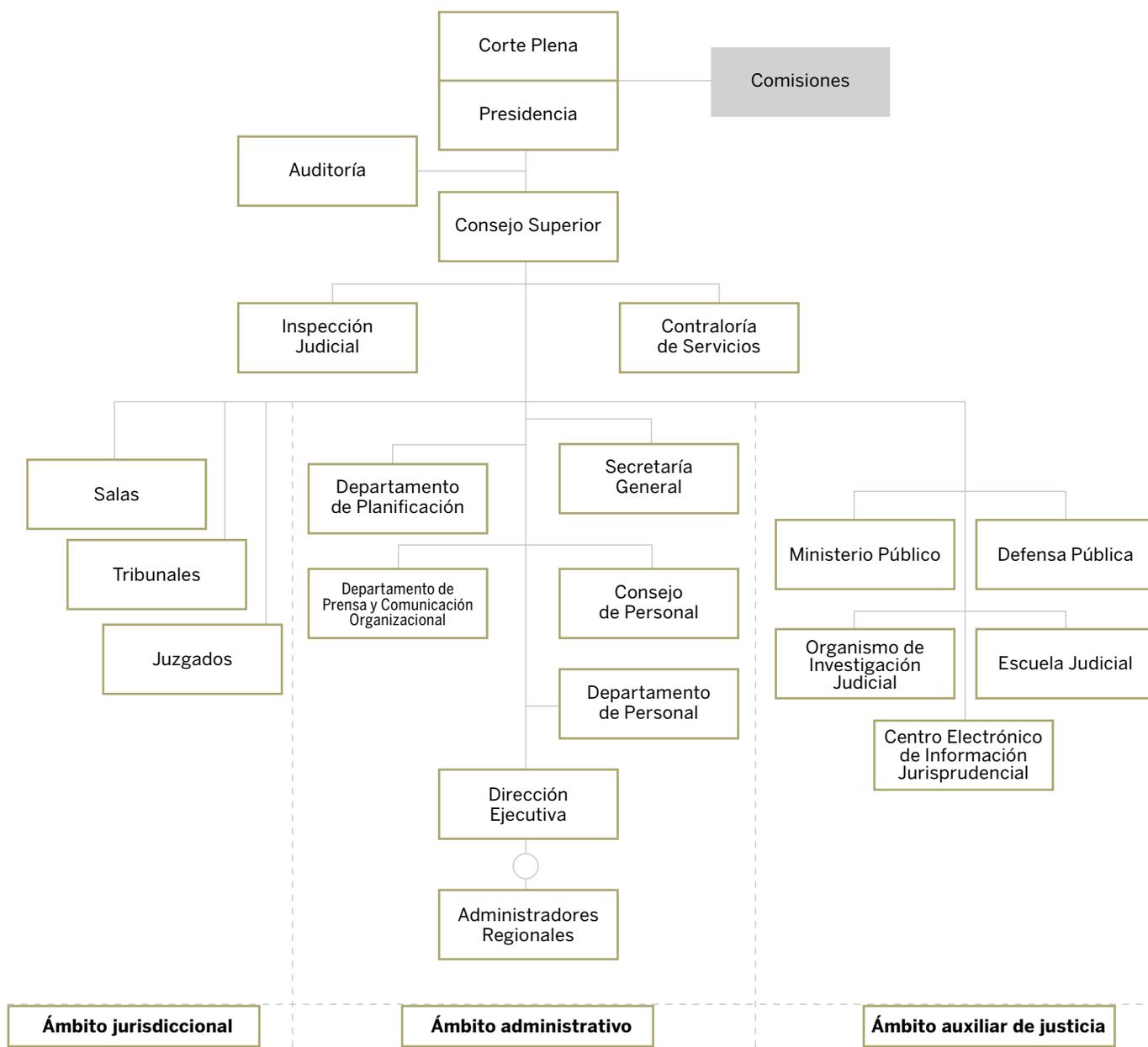
En la cúspide del Poder Judicial se encuentra la Corte Suprema de Justicia, conformada por veintidós magistrados y magistradas (diagrama 1.1). En primer lugar, este órgano es el más alto tribunal judicial. Su única función jurisdiccional, como Corte Plena, es actuar como instancia de casación de las 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.

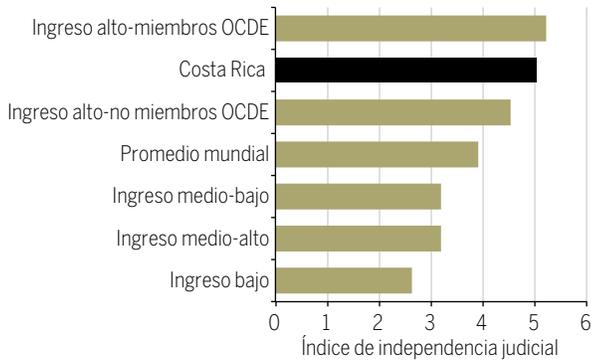
Partiendo de estas aclaraciones conceptuales, en los últimos años se ha desarrollado un debate sobre la conformación del Poder Judicial como conglomerado institucional. En particular, se han planteado las siguientes opciones:

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

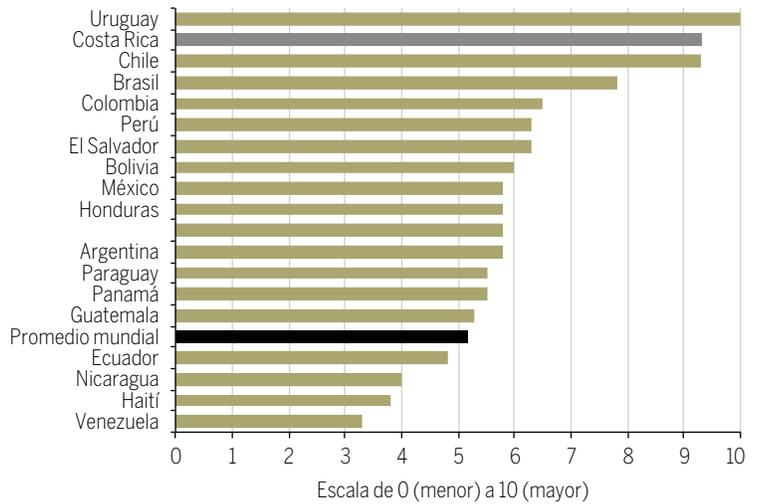
Comparación de Costa Rica y otras regiones en el indicador de independencia judicial del *Global Competitiveness Report*. 2014



Fuente: Elaboración propia con datos del Foro Económico Mundial.

Gráfico 1.2

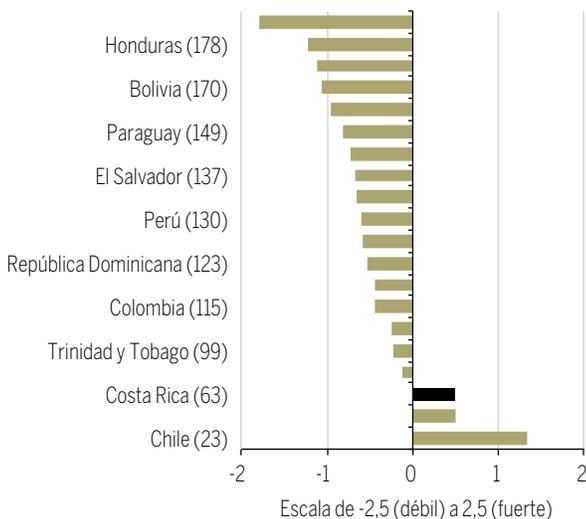
Ranking de los países de América Latina en la dimensión de Estado de derecho del *Bertelsmann Stiftung's Transformation Index*. 2014



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

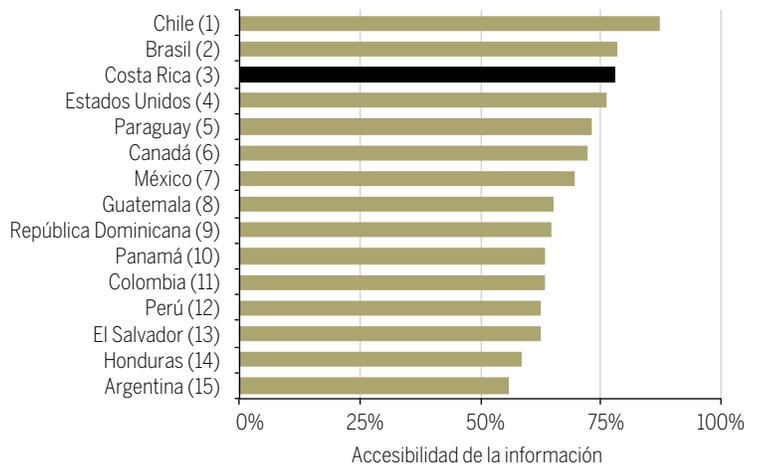


a/ Incluye 198 países.

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	<p>Historiografía</p> <p>Prosopografía de magistrados</p> <p>Recolección de registros administrativos históricos</p>
Limitaciones	<p>Datos dispersos y difícilmente comparables entre sí.</p> <p>Registros en archivos de papel; en ocasiones con problemas de legibilidad.</p> <p>Escasas estadísticas sobre gestión judicial.</p> <p>No existen expedientes laborales de magistrados antiguos.</p> <p>No hubo acceso a los expedientes laborales de los magistrados actuales.</p>
Agenda de investigación a futuro	<p>Conexiones entre la política nacional y la dinámica interna del Poder Judicial.</p> <p>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.</p>
Productos en la biblioteca virtual	<p>Ponencia sobre la evolución histórica del Poder Judicial (Cascante, 2014).</p> <p>Compendio estadísticas 1900-1990.</p> <p>Ponencia sobre el mecanismo de nombramiento de magistrados (Muñoz, 2014)</p> <p>Base de datos biográficos de las y los magistrados.</p>

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:

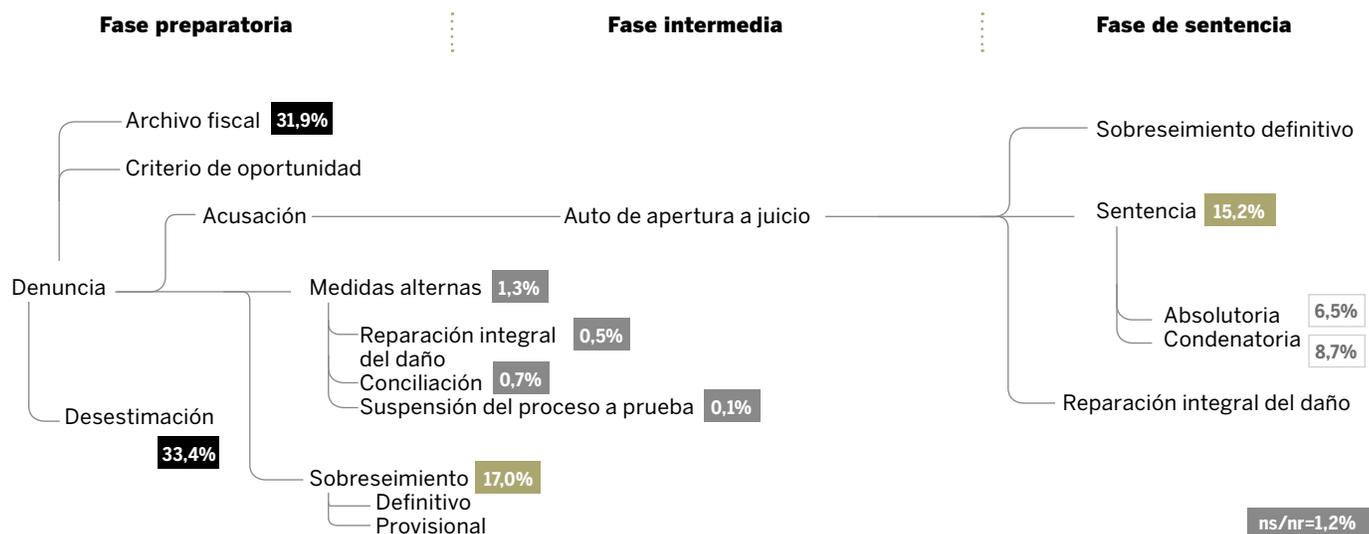
- ▶ la duración del proceso fue mayor a 650 días (33%) y la mitad de los casos tardó más de seis años y medio,
- ▶ se identificó pero no se detuvo al imputado (49%),
- ▶ el trámite se realizó en la oficina de San José (42%),
- ▶ el riesgo se concentró en las desestimaciones de casos relacionados con 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.

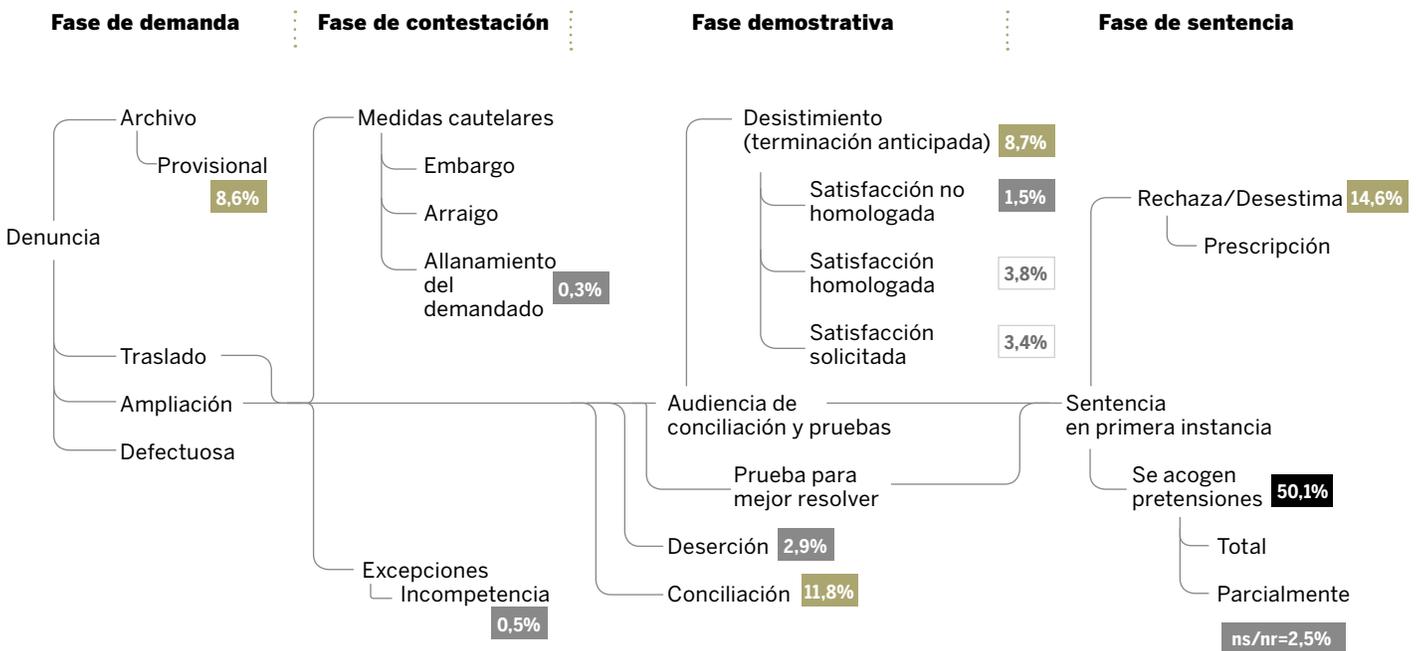
Cerca de dos tercios de los casos (64%) sí recibió una sentencia de primera instancia. Dentro de este grupo, una alta proporción de los demandantes (78%) obtuvo una resolución que acogió parcial o totalmente sus peticiones. Es oportuno llamar la atención sobre un pequeño porcentaje de sentencias (4%) 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.

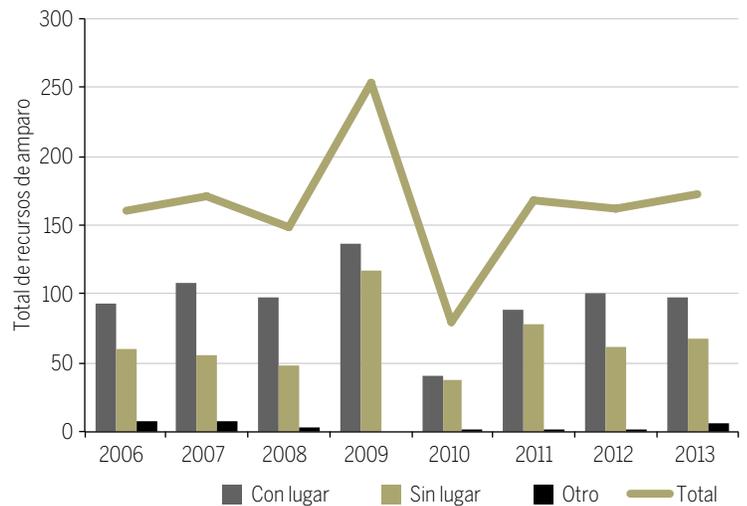
Al dar seguimiento a las resoluciones, se encontró que el nivel de satisfacción de los recurrentes con el trabajo del tribunal constitucional es superior a la respuesta que obtienen la CCSS y sus centros de atención. No obstante, existe preocupación por el efecto de las sentencias de la Sala en el principio 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	<p>Construcción de una base de datos de recursos de amparo sobre entrega de medicamentos presentados entre 2006 y 2013.</p> <p>Consulta y búsqueda en el Sistema Costarricense de Información Jurídica.</p>
Limitaciones	<p>Bases de datos de recursos de amparo no estandarizadas.</p> <p>Falta información sobre los pacientes en las sentencias, debido a las restricciones de la Ley de Protección de Datos Personales.</p> <p>Dificultad para acceder a los textos completos de las sentencias: cada una debe descargarse individualmente en un sistema lento e incompleto.</p>
Agenda a futuro	<p>No hay información pública sobre el costo de las compras de medicamentos en la CCSS.</p> <p>Impacto financiero de las sentencias con base en análisis de costos completos y actualizados.</p> <p>Escenarios prospectivos del impacto de las resoluciones individuales si se aplicaran a todos los casos similares.</p> <p>Análisis de responsabilidades cuando los fallos de la Sala Constitucional sustituyen el criterio médico de la CCSS.</p>
Productos virtuales	<p>Ponencia sobre recursos de amparo por medicamentos (Román, 2014).</p> <p>Base de datos de recursos de amparo por entrega de medicamentos.</p>

▮ 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

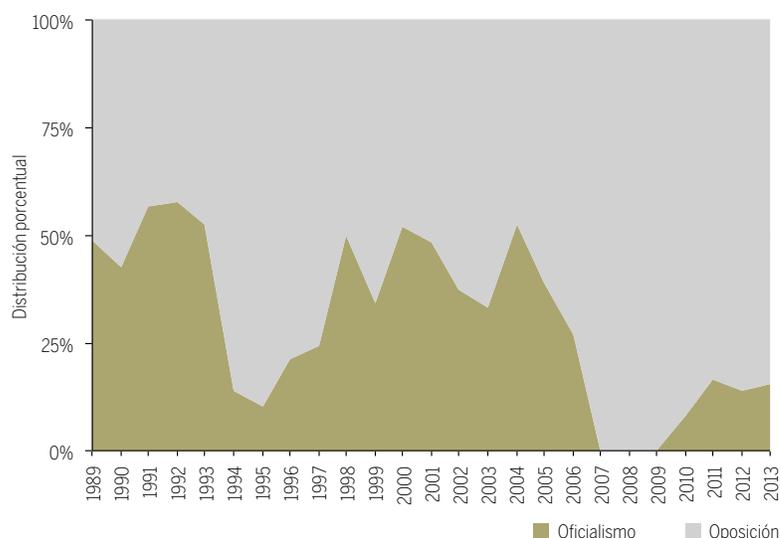
su frecuencia aumenta en coyunturas de polarización política (como en los casos del “Combo del ICE” y el TLC con Estados Unidos; gráfico 1.6).

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

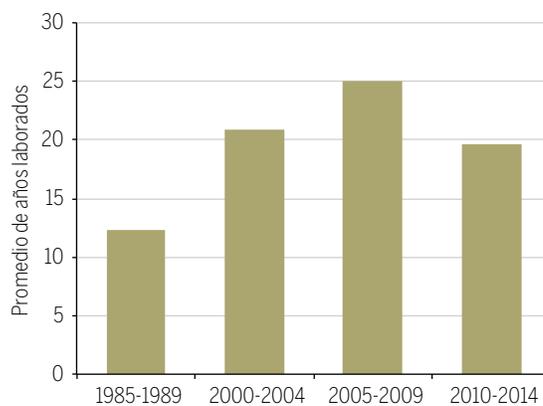
El método de selección y nombramiento de los magistrados se ha ido endureciendo, sobre todo a partir de la reforma de 2003, que introdujo el mecanismo de elección por mayoría calificada (38 votos), el cual se venía aplicando desde 1989 para designar a los miembros de la Sala Constitucional. Esta reforma, 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 dirime.

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.

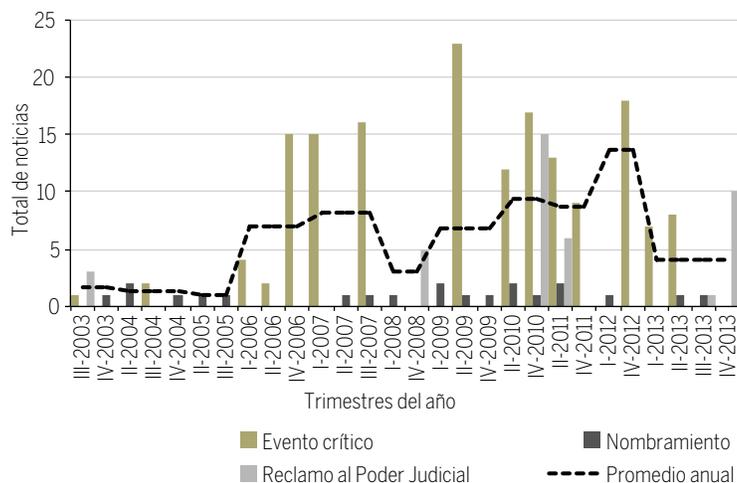
Este trabajo también permitió observar las capacidades institucionales del Poder Judicial y sugerir acciones que, a futuro, permitirían aumentar la fluidez de la comunicación entre éste y los medios.

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	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).
Limitaciones	Análisis centrado únicamente en la prensa escrita. Categorías preliminares que no llevaron a un análisis cualitativo más profundo.
Agenda de investigación a futuro	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.)
Productos en la biblioteca virtual	Ponencia sobre cobertura mediática hacia el Poder Judicial (Fernández, 2014). Base de datos de la muestra. Cuestionarios de base.

